

# **DROIT ADMINISTRATIF TERRITORIAL**

Master Administration Publique – IPAG de  
Montpellier

2023/2024

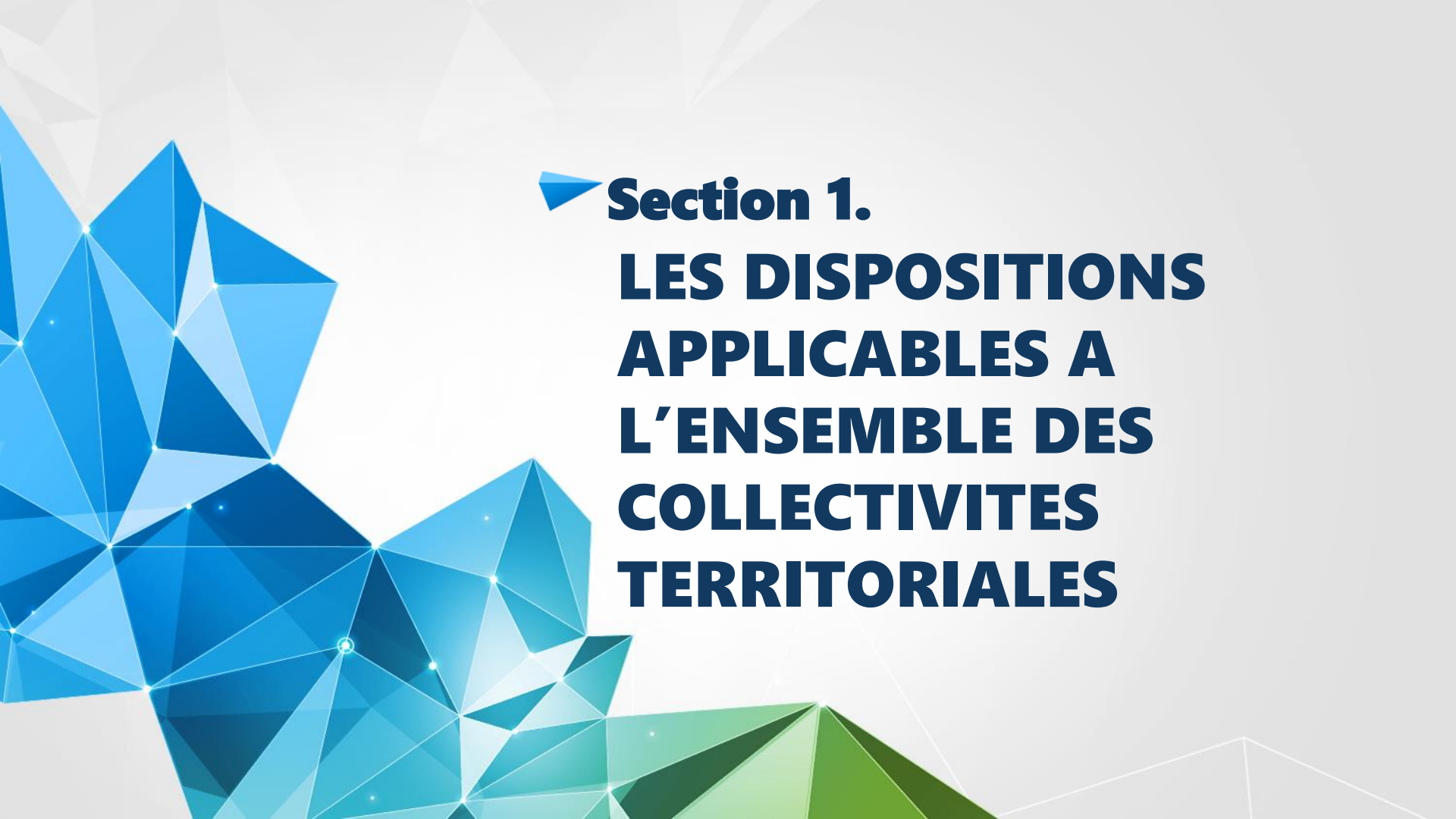


The background features a complex geometric pattern of overlapping triangles. On the left side, there is a dense cluster of triangles in various shades of blue, ranging from light sky blue to deep navy blue. These blue triangles transition into a smaller cluster of green triangles on the right, with shades ranging from light mint green to a vibrant lime green. The entire composition is set against a light gray background with a subtle white grid pattern. The word "INTRODUCTION" is centered in the upper right quadrant.

# **INTRODUCTION**

- ▶ **Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République**
- ▶ **Modifications hors titre XII de la Constitution:**
- ▶ **Modification de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée* ».**
- ▶ **Unification du vocabulaire à deux égards:**
  - **On parle désormais exclusivement de collectivités « territoriales »; on modifie donc l'article 34 de la Constitution qui évoquait les collectivités « locales »**
  - **On parle désormais exclusivement de « représentant de l'Etat » ; on modifie donc les articles 13 qui évoquait le « représentant du Gouvernement » et 72 qui évoquait le « délégué du Gouvernement ».**
- ▶ **Modification de l'article 39 de la Constitution : « *Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat* ».**

- ▶ **Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République**
- ▶ **Modifications du titre XII de la Constitution:**
- ▶ **Article 72, alinéa 1, de la Constitution : nouvelle liste des collectivités territoriales :**
- ▶ ***« 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 ».***
- ▶ **Article 72, alinéa 1, de la Constitution : création et suppression des collectivités territoriales :**
- ▶ ***« 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 ».***



▶ **Section 1.**  
**LES DISPOSITIONS  
APPLICABLES A  
L'ENSEMBLE DES  
COLLECTIVITES  
TERRITORIALES**

- ▶ **I. Le renforcement des collectivités territoriales (article 72)**
- ▶ **II. Le renforcement de la démocratie locale (article 72-1)**
- ▶ **III. Le renforcement de l'autonomie financière locale (article 72-2)**



# **I. LE RENFORCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

- ▶ **A. L'affirmation du principe de subsidiarité (article 72, alinéa 2)**
- ▶ **B. La consécration du pouvoir réglementaire local (article 72, alinéa 3)**
- ▶ **C. L'instauration d'un mécanisme d'expérimentation (article 72, alinéa 4)**
- ▶ **D. La mise en œuvre de la collectivité chef de file (article 72, alinéa 5)**





**A.  
L’AFFIRMATION DU  
PRINCIPE DE  
SUBSIDIARITÉ**

- ▶ **Article 72, alinéa 2, de la Constitution : « *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* ».**
- ▶ **Principe issu des Etats fédéraux et du droit de l'Union européenne**
- ▶ **Double vertu du principe de subsidiarité:**
  - **Protection du domaine d'action des collectivités territoriales par rapport à l'Etat**
  - **Protection du domaine d'action des collectivités territoriales entre elles**
- ▶ **Difficulté d'appréciation du principe : forte subjectivité**
- ▶ **Contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation du Conseil constitutionnel (CC, 7 juillet 2005, n° 2005-516 DC)**
- ▶ **Mise en oeuvre décevante du principe par le législateur**



**B.  
LA CONSÉCRATION  
DU POUVOIR  
RÉGLEMENTAIRE  
LOCAL**

- ▶ **Article 72, alinéa 3, de la Constitution : « *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* ».**
- ▶ **Existence du pouvoir réglementaire local avant 2003.**
- ▶ **La révision constitutionnelle de 2003 donne un fondement constitutionnel à ce pouvoir.**
- ▶ **Le pouvoir réglementaire local est doublement limité:**
  - **il ne peut intervenir que “dans les conditions prévues par la loi” et il est réduit à l’exercice des compétences des collectivités;**
  - **Il est soumis au pouvoir réglementaire du Premier ministre et du Président de la République : le pouvoir réglementaire local n'a « *ni pour objet, ni pour effet* » de remettre en cause le pouvoir réglementaire national (CC,17 janvier 2002, n° 2001- 454 DC, concernant la loi relative à la Corse)**

- ▶ **Pour renforcer le pouvoir réglementaire local, la loi 3DS du 21 février 2022 modifie le deuxième alinéa de l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales:**
- ▶ **« *Dans les conditions prévues par la loi, ils disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* »**
- ▶ **Cet article doit permettre de neutraliser une jurisprudence du Conseil d'État qui veut que lorsque la loi n'est pas suffisamment précise, celle-ci doit faire l'objet d'un complément réglementaire du gouvernement pour être applicable, même s'il s'agit d'un domaine relevant d'une compétence locale.**



**C.**  
**L'INSTAURATION  
D'UN MÉCANISME  
D'EXPÉRIMENTATION**

- ▶ **Avant la révision constitutionnelle de 2003, le Conseil constitutionnel avait déjà validé le principe du recours par le législateur à l'expérimentation, sous réserve que le législateur précise la nature et la portée (CC, 28 juillet 1993, n° 93-322 DC).**
- ▶ **Plusieurs expérimentations mises en œuvre:**
  - **1995 : expérimentation de la régionalisation des services ferroviaires de voyageurs**
  - **2002 : expérimentation de la régionalisation des ports maritimes**
- ▶ **En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré la disposition législative autorisant à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi (CC, 17 janvier 2002, n° 2001- 454 DC).**



**1.**  
***L'EXPÉRIMENTATION  
DE L'ARTICLE 37-1 DE  
LA CONSTITUTION***



- ▶ **Article 37-1 de la Constitution : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».**
- ▶ **Cet article ne concerne pas seulement les collectivités territoriales mais s'étend à l'ensemble du champ d'intervention de la loi et du règlement.**
- ▶ **Plusieurs conditions posées par le Conseil constitutionnel pour la validité de l'expérimentation et de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi :**
  - **Un objet défini avec suffisamment de précisions**
  - **Une durée limitée**
  - **« *Le respect de autres exigences de valeur constitutionnelle* » ( CC, 12 août 2004, n° 2004- 503 DC)**
- ▶ **le Conseil constitutionnel censure les expérimentations pour lesquelles le législateur ne fixe pas de terme ( par exemple, diverses expérimentations dans le secteur de l'hôpital: CC, 16 juillet 2009, n° 2009-584 DC).**

- ▶ **De son côté, le Conseil d'Etat qui contrôle le pouvoir réglementaire sanctionne le Gouvernement lorsqu'il procéderait à une mise en œuvre de la loi à titre expérimental lorsque la loi ne l'a pas elle-même prévu.**
- ▶ **Ainsi, alors que la loi ALUR prévoyait que le dispositif d'encadrement des loyers s'appliquerait à 28 agglomérations, un décret était venu limiter cet encadrement des loyers aux agglomérations de Paris et Lille (CE, 15 mars 2017, n° 391654).**
- ▶ **En revanche, le Conseil d'Etat a validé le décret du 29 décembre 2017 autorisant certains préfets identifiés à déroger de façon ponctuelle, pour la prise d'une décision non réglementaire relevant de leur compétence, aux normes réglementaires applicables dans certaines matières limitativement énumérées. Pour le Conseil d'Etat, le décret, dont le champ et la durée d'application sont limités, n'autorise, dans le respect des normes supérieures, que des dérogations dont l'objet est limité et dont les conditions de mise en œuvre sont définies de façon précise (CE, 17 juin 2019, n° 421871).**

- ▶ **S'agissant des collectivités territoriales, l'article 37-1 de la Constitution est surtout utilisé pour transférer à titre expérimental l'exercice de compétences.**
- ▶ **Plusieurs expérimentations ont été ainsi engagées sur ce fondement par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales :**
  - **schéma régional de développement économique,**
  - **aérodromes civils de l'Etat ,**
  - **gestion des fonds structurels européens,**
  - **protection judiciaire de la jeunesse,**
  - **financement d'équipement sanitaire,**
  - **politique de résorption de l'habitat insalubre,**
  - **organisation des écoles primaires,**
  - **gestion des crédits budgétaires destinés à l'entretien du patrimoine**

- ▶ **Une expérimentation a été instituée par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN) dans les zones tendues sur l'encadrement des loyers.**
- ▶ **La loi 3DS du 21 février 2022 prolonge de trois ans l'expérimentation en la portant de cinq à huit ans.**
- ▶ **La loi de finances pour 2022 met en place une expérimentation de recentralisation de l'instruction administrative, de la décision d'attribution ainsi que du financement du RSA et du revenu de solidarité (RSO), pour cinq ans, dans les départements volontaires. Les candidatures de départements de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales ont été retenues. En 2023, le département de l'Ariège s'est joint à l'expérimentation.**

- ▶ **Selon une étude du Conseil d'Etat publiée le 3 octobre 2019, au total, 269 expérimentations ont été réalisées sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution**
- ▶ **53 de ces expérimentations sont encore en cours, 28 ont été généralisées, 25 abandonnées et 65 dont l'issue "n'est pas connue". Cela traduit le fait que parfois les administrations ne connaissent même pas les expérimentations.**
- ▶ **Le recours à ce type d'expérimentations s'est nettement accéléré au cours des dernières années, indique l'étude: entre 2003 et 2007 : 27 expérimentations; entre 2007 et 2012 : 43 cas; entre 2012 et 2017 : 96 cas; entre 2017 et 2019 : 103 cas.**
- ▶ **Pour le Conseil d'Etat, l'enjeu des prochaines années consistera à conduire moins d'expérimentations mais de manière plus rigoureuse, avec comme objectif que les expérimentations soient une réelle méthode de transformation de l'action publique et non un outil de communication politique.**



**2.**  
***L'expérimentation  
de l'article 72,  
alinéa 4, de la  
Constitution***

- ▶ **Article 72, alinéa 4, de la Constitution: « 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 »**
- ▶ **Les modalités d'application de cette expérimentation ont été définies par la loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 (codifiée aux articles LO. 1113-1 et suivants du CGCT).**
- ▶ **Ces dispositions ont été modifiées par la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.**

## ▶ **Garanties constitutionnelles de l'expérimentation**

- **Adoption d'une loi organique**
- **L'expérimentation ne peut mettre en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti**
- **La loi ou le décret en Conseil d'Etat autorisant l'expérimentation doit fixer l'objet et la durée de l'expérimentation**
- **L'expérimentation ne peut concerner que les dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice des compétences des collectivités territoriales ou de leurs groupements**



## ► Mise en œuvre de l'expérimentation

- **La loi fixe l'objet et la durée de l'expérimentation qui ne peut excéder 5 ans. Cette loi mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé. Elle précise également les catégories et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation et les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise. Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions fixées prennent leur décision de participer à l'expérimentation.**
- **Depuis la réforme de 2021, les collectivités qui souhaitent expérimenter n'ont plus à solliciter l'autorisation préalable de participer à l'expérimentation : il leur suffira de décider de participer à l'expérimentation par une délibération motivée de son assemblée délibérante. Cette délibération sera publiée, à titre d'information, au Journal officiel.**
- **Toutefois, s'il estime la délibération illégale, le Préfet peut la contester devant le tribunal administratif compétent, en assortissant le recours d'une demande de suspension ; cette délibération cessera alors de produire ses effets jusqu'à ce que le tribunal ait statué sur cette demande. Si le tribunal n'a pas statué dans un délai d'un mois suivant sa saisine, la délibération redevient exécutoire.**

## ▶ Déroulement de l'expérimentation

- **Les actes à caractère général et impersonnel d'une collectivité territoriale portant dérogation aux dispositions législatives mentionnent leur durée de validité.**
- **Ils sont publiés, à titre d'information, au Journal officiel.**
- **Depuis 2021, leur entrée en vigueur n'est plus subordonnée à cette publication.**
- **Depuis 2021, le contrôle de légalité à leur encontre s'exerce dans les conditions de droit commun (avant, les actes dérogatoires pouvaient faire l'objet du même contrôle de légalité renforcé que la délibération par laquelle la collectivité demande à entrer dans l'expérimentation).**

## ► Evaluation de l'expérimentation

- **La procédure d'évaluation des expérimentations est revue par la réforme de 2021.**
- **Principale innovation : la création d'une évaluation à mi-parcours. Le gouvernement doit transmettre au Parlement une évaluation intermédiaire des effets des mesures prises par les collectivités expérimentatrices « *en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'Etat ainsi que leurs incidences financières et fiscales* ». En outre, ce rapport présente les collectivités ayant décidé de participer à l'expérimentation et comporte, le cas échéant, des observations des collectivités participant à l'expérimentation.**
- **L'évaluation qui intervient avant le terme de l'expérimentation est maintenue.**
- **De même que le rapport annuel du gouvernement au Parlement qui vise à recenser l'ensemble des propositions d'expérimentation et exposer les suites qui leur ont été réservées.**

## ▶ Issue de l'expérimentation

- ▶ **Jusqu'à la réforme de 2021, une expérimentation pouvait faire l'objet de trois décisions à son issue : sa prolongation (éventuellement sous une forme modifiée) pour une durée de trois ans maximum, sa généralisation à l'ensemble des collectivités, et enfin son abandon pur et simple.**
- ▶ **D'autres issues sont désormais possibles. Sous réserve du principe d'égalité, les mesures prises à titre expérimental peuvent être maintenues dans les collectivités ayant participé à l'expérimentation, ou seulement dans certaines d'entre elles. Le Conseil constitutionnel a toutefois formulé une réserve dans sa décision du 15 avril : « le législateur ne saurait maintenir à titre pérenne des mesures prises à titre expérimental dans les seules collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation sans les étendre aux autres collectivités présentant les mêmes caractéristiques justifiant qu'il soit dérogé au droit commun ».**
- ▶ **La loi prévoit par ailleurs la possibilité, dans le respect du principe d'égalité, d'étendre les mesures prises de manière expérimentale à « d'autres collectivités ».**
- ▶ **Enfin, il est prévu que le législateur puisse modifier les dispositions régissant l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation.**

▶ **Dérogations aux normes réglementaires:**

- ▶ **Le Gouvernement, agissant par voie de décret en Conseil d'Etat, peut autoriser les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.**
- ▶ **Les collectivités territoriales peuvent décider de participer à l'expérimentation prévue par le décret, dans les mêmes conditions et selon les mêmes procédures qu'en matière d'expérimentation de dérogation à la loi.**
- ▶ **Le Gouvernement adresse au Parlement un bilan des évaluations auxquelles il est ainsi procédé.**

- ▶ **Bilan des expérimentations de l'article 72, alinéa 4, de la Constitution:**
- ▶ **Seulement 4 expérimentations...**
- ▶ **Le Revenu de solidarité active (RSA) a été expérimenté en 2007 et généralisé à l'ensemble des départements en 2009 avant son évaluation finale.**
- ▶ **La tarification sociale de l'eau a été expérimentée en 2013, prolongée en 2018 jusqu'en 2021, avant d'être généralisée par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 avant son évaluation finale. Elle a été expérimentée par 50 communes et EPCI, qui pouvaient mettre en œuvre de nouvelles tarifications de l'eau et de l'assainissement, ainsi que des systèmes d'aides au paiement de la facture d'eau afin de garantir un meilleur accès à ces services aux ménages les plus modestes.**
- ▶ **Les nouvelles modalités de répartition de la taxe d'apprentissage des fonds non affectés par les entreprises ont été abandonnées à la suite de la réforme de la taxe d'apprentissage portée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.**
- ▶ **L'accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans a été expérimenté par 9 régions entre 2017 et 2019, avant d'être généralisé avant son évaluation finale par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 qui a ouvert l'accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 29 ans**



**D.  
LA MISE EN ŒUVRE  
DE LA COLLECTIVITÉ  
CHEF DE FILE**

- ▶ **Article 72, alinéa 5, de la Constitution : « *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* ».**
- ▶ **Principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre:**
- ▶ **Interdiction initialement posée par la loi (articles L. 1111- 3, L. 1111- 4, L. 1111- 5, L. 4221- 1 du CGCT).**
- ▶ **Protection du principe par le Conseil constitutionnel en le rattachant au principe de libre administration (CC, 17 janvier 2002, n° 2001- 454 DC).**
- ▶ **Consécration constitutionnelle de ce principe par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.**



- ▶ **Principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre:**
- ▶ **Ce principe n'interdit pas les partenariats et les compétences « croisées ».**
- ▶ **Pour le Conseil constitutionnel, ce principe interdit qu'une collectivité territoriale dispose du pouvoir de substituer ses décisions à celles d'une autre collectivité ou de s'opposer à ces dernières ou encore de contrôler l'exercice de ses compétences (CC, 9 décembre 2010, n° 2010- 618 DC).**
- ▶ **Pour le juge administratif, ce principe interdit les comportements qui constitueraient une entrave à la liberté de décision des collectivités publiques concernées, notamment en instituant des procédures d'autorisation ou de contrôle (TA Montpellier 20 juin 1983, Commune de Narbonne). Inversement, le fait pour un département de moduler l'octroi de ses subventions aux communes en fonction du mode de gestion de leurs services publics ne constitue pas une forme de tutelle prohibée, même si ce type de procédé influe évidemment sur la liberté de gestion de collectivité en cause ( CE, ass., 12 décembre 2003, Département des Landes).**

- ▶ **Principe de collectivité « chef de file » :**
- ▶ **Point de départ de l'émergence de ce principe : constat des limites du principe de spécialisation des collectivités territoriales par la notion de « blocs de compétences »: de plus en plus de compétences nécessitent le concours de plusieurs collectivités territoriales.**
- ▶ **Pour ordonner l'exercice de ces compétences et améliorer l'efficacité de l'action publique locale, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre la notion de collectivité « chef de file ».**

- ▶ **Principe de collectivité « chef de file » :**
- ▶ **Efficacité limitée :** Dans une décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions relatives aux contrats de partenariat qui permettaient à plusieurs collectivités de désigner l'une d'entre elles pour signer le contrat, par une convention précisant les conditions de ce transfert de compétence, au motif que la loi déléguée confiait ainsi à la collectivité désignée par convention « *un pouvoir de décision pour déterminer cette action commune* ». Or, l'article 72 de la Constitution habilite la loi à désigner une collectivité territoriale « *pour organiser et non déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités* ». Le rôle laissé au chef de file est donc limité.

- ▶ **Principe de collectivité « chef de file » :**
  
- ▶ **Domaines d'action des collectivités « chef de file » : article L. 1111-9 du CGCT**
- ▶ **La région est « chef de file » pour l'exercice des compétences relatives :**
  - **A l'aménagement et au développement durable du territoire ;**
  - **A la protection de la biodiversité ;**
  - **Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ;**
  - **A la politique de la jeunesse ;**
  - **Aux mobilités, notamment à l'intermodalité, à la complémentarité entre les modes de transports et à l'aménagement des gares ;**
  - **Au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.**

- ▶ **Principe de collectivité « chef de file » :**
- ▶ **Domaines d'action des collectivités « chef de file » : article L. 1111-9 du CGCT**
- ▶ **Le département est « chef de file », pour l'exercice des compétences relatives à :**
  - **L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;**
  - **L'autonomie des personnes ;**
  - **La solidarité des territoires.**

- ▶ **Principe de collectivité « chef de file » :**
  
- ▶ **Domaines d'action des collectivités « chef de file » : article L. 1111-9 du CGCT**
- ▶ **La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences est « chef de file » pour l'exercice des compétences relatives :**
  - **A la mobilité durable ;**
  - **A l'organisation des services publics de proximité ;**
  - **A l'aménagement de l'espace ;**
  - **Au développement local.**

- ▶ **Principe de collectivité « chef de file » :**
- ▶ **Pouvoirs des collectivité « chef de file » :**
- ▶ **La collectivité « chef de file » peut avoir des pouvoirs d'impulsion, de coordination, d'encadrement, de suivi de l'exécution de la compétence en question.**
- ▶ **Limite : que les compétences de la collectivité « chef de file » ne puissent être apparentées à une tutelle.**
- ▶ **Diverses techniques peuvent être utilisées : contrat conclu entre les collectivités sous l'autorité de la « chef de file », élaboration par celle-ci d'un schéma ou d'un plan chargé d'encadrer les interventions des autres collectivités.**
- ▶ **Les modalités de l'action commune des collectivités territoriales sont débattues par la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).**

- ▶ **Principe de collectivité « chef de file » :**
- ▶ **La conférence territoriale de l'action publique (CTAP) : article L. 1111-9-1 du CGCT**
- ▶ **Instituée dans chaque région**
- ▶ **Composée du président du conseil régional (président de la CTAP), des présidents des conseils départementaux, des présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants, d'un représentant élu des EPCI à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants, d'un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants, d'un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants, d'un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants.**
- ▶ **Elabore les conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) d'une compétence fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées.**
- ▶ **Les stipulations de la convention sont opposables aux seules collectivités territoriales et établissements publics qui l'ont signée. Elles les engagent à prendre les mesures et à conclure les conventions nécessaires à sa mise en œuvre.**
- ▶ **Bilan : échec des CTEC**



- ▶ **Principe de collectivité « chef de file » :**
- ▶ **La conférence territoriale de l'action publique (CTAP) : article L. 1111-9-1 du CGCT**
- ▶ **Un rapport du Sénat du 15 septembre 2020 considère que les conférences territoriales de l'action publique ont échoué à générer une réelle dynamique de coopération entre collectivités territoriales.**
- ▶ **Cela tient notamment au fait que les CTAP ont pu alimenter la crainte d'une tutelle des régions sur les collectivités territoriales situées sur leur territoire.**
- ▶ **Cela tient surtout au fait que les CTAP sont considérées comme de simple « chambres d'enregistrement » de projets élaborés par les services du conseil régional, qui ne permettent pas de réelle discussion.**



## **II. LE RENFORCEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE**

- ▶ **A. La consécration d'un droit de pétition local (article 72-1, alinéa 1)**
- ▶ **B. L'extension du référendum local (article 72-1, alinéa 2)**
- ▶ **C. La consultation locale (article 72-1, alinéa 3)**



**A.  
LA CONSÉCRATION  
D'UN DROIT DE  
PÉTITION LOCAL**

- ▶ **Article 72-1, alinéa 1, de la Constitution : « 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 ».**
  
- ▶ **Caractère restrictif du droit de pétition:**
  - **Signataires de la pétition : les électeurs (la justice administrative annule les délibérations des collectivités territoriales qui étendent le droit de pétition à des habitants non électeurs : CAA Versailles, 6 novembre 2014, n° 13VE03124 et CAA Lyon, 9 juillet 2020, n° 18LY02733)**
  - **Collectivités concernées : les collectivités territoriales**
  - **Question de la pétition : une question relevant de la compétence de l'assemblée délibérante**
  - **Portée de la pétition : demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante**

- ▶ **Conditions de mise en œuvre du droit de pétition :**
  
- ▶ **Extension du champ d'application du droit de pétition par la loi 3DS du 21 février 2022**
- ▶ **Le droit de pétition peut porter sur l'organisation d'une consultation locale ou pour demander à la collectivité de se prononcer dans un sens déterminé**
- ▶ **Conditions posées par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 codifiée à l'article L. 1112-16 du CGCT:**
  - **10% des électeurs d'une commune, 5% des électeurs des autres collectivités territoriales, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité la demande.**
  - **Chaque trimestre, un électeur ne peut signer qu'une seule demande par une même collectivité territoriale.**
  - **La décision d'organiser la consultation ou de délibérer sur l'affaire dont la collectivité est saisie appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.**



**B.  
L'EXTENSION DU  
RÉFÉRENDUM  
LOCAL**

- ▶ **La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit un référendum décisionnel local pour l'ensemble des collectivités territoriales (article 72-1, alinéa 2).**
- ▶ **Elle a également introduit deux référendums décisionnels locaux spécifiques à l'outre-mer :**
  - **En cas de changement de statut de département d'outre-mer à celui de collectivité d'outre-mer, et inversement (article 72- 4, alinéa 1). Utilisation de ce référendum en 2003 pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin (approbation), en 2009 pour Mayotte (approbation).**
  - **En cas de création d'une collectivité unique en outre-mer regroupant un département et une région, ou la création d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités (article 73, alinéa 7). Utilisation de ce référendum en 2010 pour la Guyane et la Martinique (approbation de leur transformation en collectivité à statut unique régie par l'article 73 exerçant les compétences départementales et régionales à la fois).**



- ▶ **La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait introduit au sein du CGCT un référendum obligatoire lorsqu'une région et les départements qui la composent demandaient à fusionner en une collectivité territoriale unique. Toutefois, la loi du 16 janvier 2015 a supprimé cette obligation de référendum. Utilisation de ce référendum en 2013 pour l'Alsace (fusion de la région Alsace avec les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin) (rejet).**

▶ **Article 72-1, alinéa 2, de la Constitution : « 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 ».**

▶ **Caractères du référendum local:**

- **Initiative du référendum : les organes de la collectivité**
- **Collectivités concernées : les collectivités territoriales**
- **Questions du référendum : les projets de délibération ou d'actes relevant de la compétence d'une collectivité territoriale**
- **Portée du référendum: décision administrative**

- ▶ **Conditions de mise en œuvre du référendum local :**
  
- ▶ **Conditions posées par la loi organique n° 2003-705 du 1 août 2003 codifiée aux articles LO. 1112-1 et suivants du CGCT:**
  - **Initiative du référendum :**
    - **si question relevant de la compétence de l'organe délibérant : initiative des membres de l'organe délibérant ou de l'exécutif ;**
    - **si question relevant de la compétence de l'organe exécutif: initiative de l'organe exécutif qui propose à l'organe délibérant de soumettre le projet d'acte à référendum**
  
  - **Actes pouvant faire l'objet d'un référendum :**
    - **pour les questions relevant de la compétence de l'organe délibérant : tout projet de délibération ;**
    - **pour les questions relevant de la compétence de l'organe exécutif : interdiction de soumettre à référendum les projets d'actes individuels**

– **Déroulement de la procédure référendaire:**

- **L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, par une même délibération, détermine les modalités d'organisation du référendum local, fixe le jour du scrutin, qui ne peut intervenir moins de 2 mois après la transmission de la délibération au représentant de l'Etat, convoque les électeurs et précise le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs.**
- **L'exécutif de la collectivité territoriale transmet au représentant de l'Etat dans un délai maximum de 8 jours la délibération**
- **Le représentant de l'Etat dispose d'un délai de 10 jours à compter de la réception de la délibération pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.**
- **Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'1 mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué ou du projet de délibération ou d'acte soumis à référendum.**
- **Si la délibération organisant le référendum local ou le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui en prononce la suspension dans les quarante-huit heures.**

– **Déroulement de la procédure référendaire:**

- **En cas de référendum départemental ou régional, la délibération décidant d'organiser un référendum local est notifiée, dans les 15 jours à compter de sa réception, par le représentant de l'Etat aux maires des communes situées dans le ressort de cette collectivité, sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension.**
- **Les maires organisent le scrutin. Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le représentant de l'Etat, après l'en avoir requis, y procède d'office.**
- **Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour un référendum local décidé par une commune, les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales.**

- **Restrictions à l'organisation d'un référendum:**
  - **Interdiction d'organiser un référendum local dans les 6 mois qui précèdent le renouvellement général de l'assemblée délibérante de la collectivité ;**
  - **Interdiction d'organiser un référendum local pendant la campagne ou le jour du scrutin prévus pour :**
    - **des consultations locales,**
    - **le renouvellement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales,**
    - **le renouvellement général des députés,**
    - **le renouvellement de chacune des séries des sénateurs,**
    - **l'élection des membres du Parlement européen,**
    - **l'élection du Président de la République,**
    - **un référendum décidé par le Président de la République.**
  - **Impossibilité de maintenir un référendum en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale l'ayant décidé, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection.**
  - **Impossibilité d'organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an.**

– **Validation du référendum:**

- **Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.**
- **Le texte adopté par voie de référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou à un acte de son exécutif.**



**C.**  
**LA CONSULTATION  
LOCALE**



- ▶ **La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit une procédure de consultation locale pour les collectivités métropolitaines (article 72-1, alinéa 3).**
- ▶ **Elle a également introduit une procédure de consultation locale spécifique aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution: Le Président de la République peut consulter les électeurs sur l'organisation d'une collectivité d'outre-mer, ses compétences ou son régime législatif (article 72- 4, alinéa 2).**
- ▶ **L'ordonnance du 21 avril 2016 a introduit une possibilité de consultation locale lorsque des projets sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. L'initiative est réservée à l'État ; cela concerne seulement les projets d'intérêt nationaux et les électeurs rendent seulement un avis. Utilisation de ce référendum en 2016 pour l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.**
- ▶ **L'article L. 1111-2 du CGCT permet aux collectivités territoriales d'associer le public à la conception ou à l'élaboration des politiques publiques (cf. votation Ville de Paris du 4 février 2024 sur la place des SUV les plus lourds et notamment un tarif spécial de stationnement pour ces véhicules).**
- ▶ **Enfin, il existe depuis 1992, une procédure de consultation locale (référendum consultatif) d'application générale (cf. *infra*)**

- ▶ **Article 72- 1, alinéa 3 : « *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* ».**
- ▶ **Deux hypothèses de consultations locales à l'égard des collectivités territoriales :**
  - **En cas de création d'une collectivité à statut particulier ou de modification de son organisation. L'avis rendu ne lie pas, en droit mais le gouvernement et le législateur peuvent s'estimer politiquement tenus par le résultat. Illustration en 2003 avec l'abandon de la réforme statutaire de la Corse suite à l'échec de la consultation locale. (A noter qu'à ce jour, les collectivités à statut particulier sont : la collectivité territoriale de Corse, la Ville de Paris, la Métropole de Lyon).**
  - **En cas de modification des limites des collectivités territoriales**

- ▶ **Le référendum consultatif:**
- ▶ **Instauré en 1992 et réservé initialement aux seules communes.**
- ▶ **S'agissant des EPCI, la loi du 12 juillet 1999 avait permis la consultation des électeurs des communes membres d'un EPCI dans un domaine précis : celui de l'aménagement. La loi du 13 août 2004 a élargi cette possibilité à toutes les compétences relevant de l'EPCI.**
- ▶ **Référendum consultatif étendu en 2004 à l'ensemble des collectivités territoriales avec une possible initiative populaire (encadrée).**
- ▶ **Régime juridique posé par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 codifiée aux articles L. 1112-15 et suivants du CGCT.**

- **Initiative du référendum consultatif :**
  - **si question relevant de la compétence de l'organe délibérant : initiative de l'organe délibérant;**
  - **si question relevant de la compétence de l'organe exécutif: initiative de l'organe exécutif qui propose à l'organe délibérant de soumettre le projet d'acte à référendum**
  - **Initiative populaire possible (cf. slide sur la pétition). Mais la décision finale appartient à la collectivité.**
  
- **Actes pouvant faite l'objet d'un référendum :**
  - **pour les questions relevant de la compétence de l'organe délibérant : tout projet de délibération ;**
  - **pour les questions relevant de la compétence de l'organe exécutif : tout projet d'actes y compris les projets d'actes individuels**

– **Déroulement de la procédure référendaire:**

- **L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs.**
- **La délibération est transmise 2 mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'Etat.**
- **Si celui-ci l'estime illégale, il dispose d'un délai de 10 jours à compter de sa réception pour la déférer au tribunal administratif. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.**
- **Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'1 mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité du projet soumis à consultation.**
- **Lorsque la délibération organisant la consultation est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui en prononce la suspension dans les 48 heures.**

– **Déroulement de la procédure référendaire:**

- **En cas de référendum départemental ou régional, la délibération décidant d'organiser un référendum local est notifiée, dans les 15 jours à compter de sa réception, par le représentant de l'Etat aux maires des communes situées dans le ressort de cette collectivité, sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension.**
- **Les maires organisent le scrutin. Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le représentant de l'Etat, après l'en avoir requis, y procède d'office.**
- **Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour un référendum local décidé par une commune, les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales.**

– **Suite du référendum:**

- **Les électeurs font connaître par oui ou par non s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté.**
- **Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.**

- **Restrictions à l'organisation d'un référendum:**
  - **Interdiction d'organiser un référendum local dans les 6 mois qui précèdent le renouvellement général de l'assemblée délibérante de la collectivité ;**
  - **Interdiction d'organiser un référendum local pendant la campagne ou le jour du scrutin prévus pour :**
    - **des consultations locales,**
    - **le renouvellement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales,**
    - **le renouvellement général des députés,**
    - **le renouvellement de chacune des séries des sénateurs,**
    - **l'élection des membres du Parlement européen,**
    - **l'élection du Président de la République,**
    - **un référendum décidé par le Président de la République.**
  - **Impossibilité de maintenir un référendum en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale l'ayant décidé, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection.**
  - **Impossibilité d'organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an.**





**III.  
LE RENFORCEMENT  
DE L'AUTONOMIE  
FINANCIERE  
LOCALE**

- **La libre disposition des ressources (A)**
- **La gestion des ressources fiscales (B)**
- **La part déterminante des ressources propres (C)**
- **La compensation financière en cas de transfert, création ou extension de compétences (D)**
- **Le maintien de mécanismes de péréquation financière (E)**



**A.  
LA LIBRE  
DISPOSITION DES  
RESSOURCES**

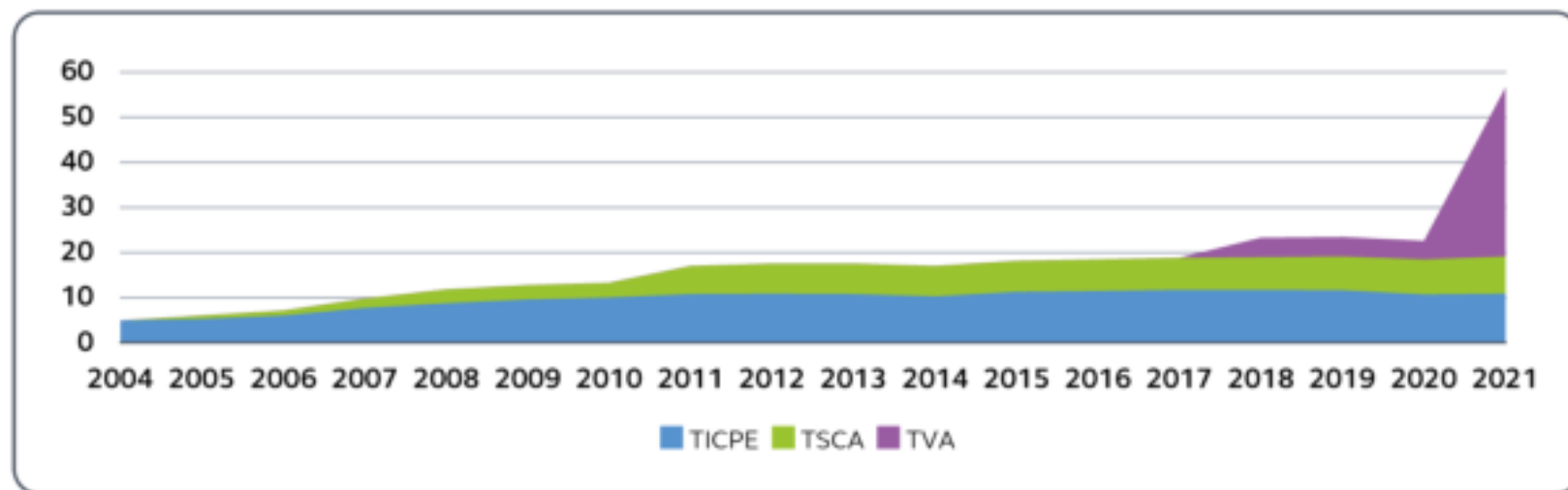
- ▶ **Article 72-2, alinéa 1, de la Constitution: « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ».**
- ▶ **Principe : le niveau de dépenses obligatoires ne doit pas être excessif**
- ▶ **Pour autant, cette disposition n'interdit pas au législateur d'imposer des dépenses obligatoires**
- ▶ **Par ailleurs, cette disposition « n'interdit nullement au législateur d'autoriser l'État à verser aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé » ( CC, n° 2003- 474 DC du 17 juillet 2003).**



**B.**  
**LA GESTION DES**  
**RESSOURCES**  
**FISCALES**

- ▶ **Article 72-2, alinéa 2, de la Constitution:** « *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* ».
- ▶ **Cet article renvoie logiquement à l'article 34 de la Constitution qui confie à la loi le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.**
- ▶ **Le Conseil constitutionnel avait déjà admis :** « *le législateur peut déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses* » ( CC, n ° 90- 277 DC, 25 juillet 1990).
- ▶ **Application :** taxes locales (CFE, TFPB, TFPNB, CVAE, TASCUM, ...) et impôts nationaux (on parle alors d' « impôts nationaux partagés ») : une partie de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de la TVA pour les régions et les départements ; taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) pour les départements).

**Graphique n° 5 : montant des trois principaux impôts nationaux  
partagés depuis 2004 (en Md€)**



Source : Cour des comptes



**C.  
LA PART  
DÉTERMINANTE  
DES RESSOURCES  
PROPRES**



- ▶ **Article 72-2, alinéa 3, de la Constitution:** « *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* ».
- ▶ **Origine du principe:** Contestation des élus locaux en réaction à l'évolution constatée dans les années 1990 où, sous l'effet d'une politique nationale de réduction de la pression fiscale, la part de ressources fiscales des collectivités régressait au profit de celle constituée par les dotations de l'État.
- ▶ **Or, si les recettes fiscales sont modulables et donc mobilisables de façon autonome, ce n'est pas le cas des dotations décidées annuellement par l'État.**
- ▶ **La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 a apporté des précisions sur deux notions importantes : la notion de ressources propres et la notion de part déterminante**

▶ **La notion de « ressources propres »:**

▶ **La loi organique du 29 juillet 2004 a défini de manière assez large les « ressources propres des collectivités territoriales » en y incluant :**

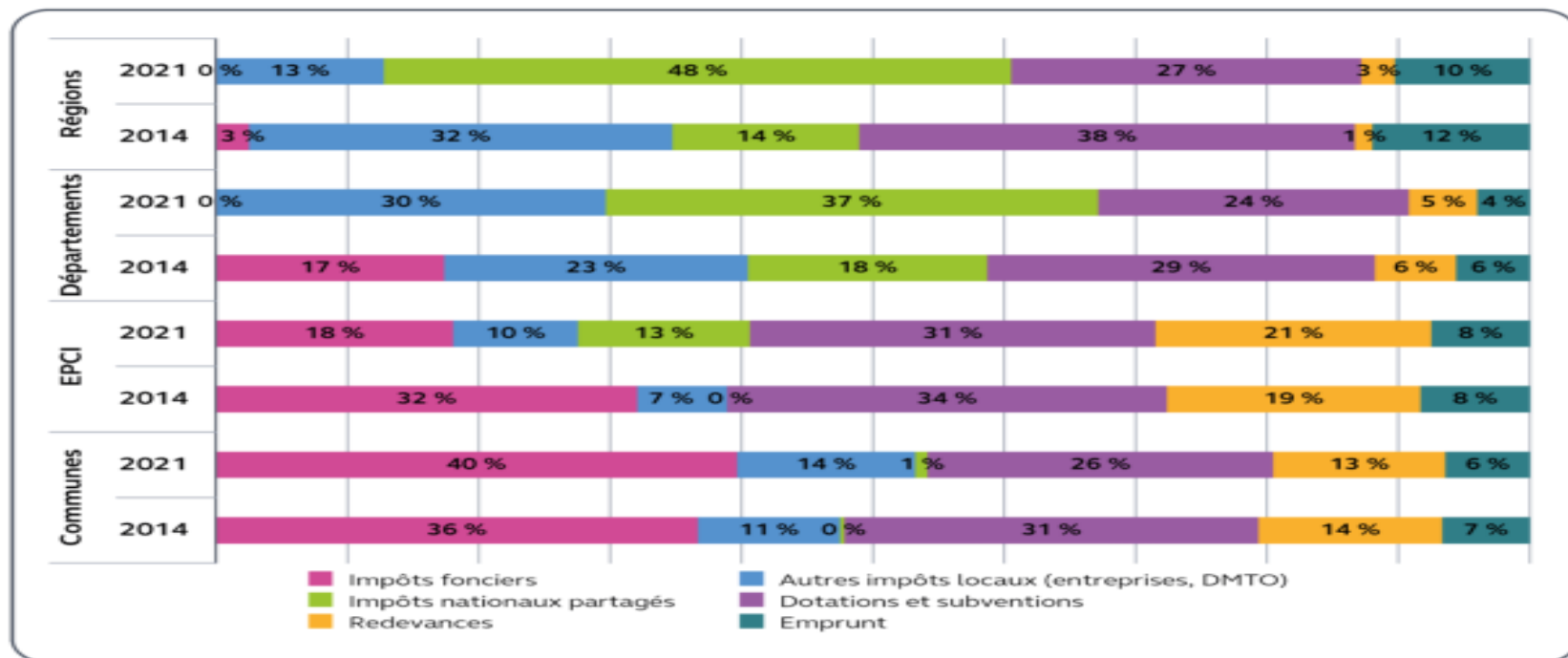
- **les impositions de toute nature dont elles peuvent fixer l'assiette et/ou le taux,**
- **les redevances pour services rendus,**
- **les produits du domaine,**
- **les participations d'urbanisme,**
- **les produits financiers,**
- **les dons et legs,**
- **les impositions dont la loi « *détermine par collectivité le taux ou une part locale d'assiette* » (impôts nationaux dont une partie sera affectée aux collectivités territoriales (ex: TICPE)); Dotation déguisée ?**

▶ **Sont exclus : les dotations et subventions et les emprunts**

- ▶ **La notion de « part déterminante »:**
- ▶ **La loi organique du 29 juillet 2004 dispose que cette part « *ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003* ».**
- ▶ **Le ratio ainsi pris en référence est de:**
  - **60,8 % pour les communes et les EPCI,**
  - **58,6 % pour les départements**
  - **41,7 % pour les régions.**
- ▶ **Le ratio doit être calculé séparément pour chaque catégorie de collectivité.**
- ▶ **Le gouvernement doit remettre chaque année un rapport au Parlement sur l'évolution de ce ratio.**
- ▶ **En cas de non-respect, des dispositions tendant à rehausser la part de ressources propres devraient être prises au plus tard par la loi de finance pour la deuxième année suivant ce constat (article LO 1114-4 du CGCT). Mais, en cas de carence du législateur, il n'est prévu aucune sanction...**

- ▶ **En théorie, le Conseil constitutionnel pourrait censurer des dispositions législatives portant atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales**
- ▶ **En pratique, le contrôle de cette exigence constitutionnelle n'a jamais abouti à ce jour à une annulation.**

**Graphique n° 4 : évolution entre 2014 et 2021 des recettes par niveau de collectivités territoriales (en %)**



Source : Cour des comptes

Note de lecture : le graphique intègre la fiscalité reversée au sein des paniers de recettes. Pour les communes et les EPCI, la répartition des attributions de compensation s'est faite au prorata des impôts collectés (voir annexe 5 sur les transferts entre collectivités locales).



**D.  
LA COMPENSATION  
FINANCIÈRE EN CAS DE  
TRANSFERT, CRÉATION  
OU EXTENSION DE  
COMPÉTENCES**

- ▶ **Article 72-2, alinéa 4, de la Constitution:** « *Tout transfert de compétences entre l'Etat 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* ».
- ▶ **Avant 2003, principe de concomitance du transfert des compétences et des ressources posé par la loi (articles L. 1614-1 et suivants du CGCT).**
- ▶ **Pour assurer le respect de ce principe, création d'une commission consultative sur l'évaluation des charges**
- ▶ **Mais échec pour deux raisons:**
  - **Compensations financières tardives (obligation de recourir à l'emprunt)**
  - **Ressources transférées pas toujours équivalentes au coût réel de la compétence exercée**

- ▶ **Suite à la révision constitutionnelle de 2003, le Conseil constitutionnel a jugé que « *la compensation financière d'une compétence transférée ne doit pas se dégrader dans le temps* » ( CC, n°2003- 489 DC, 29 décembre 2003). L'Etat doit donc maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert.**
- ▶ **Limites :**
  - **l'obligation de compensation ne concerne que les charges supportées par l'État constatées à la date du transfert (CC, n° 2004- 509 DC du 13 janvier 2005);**
  - **elle ne concerne pas non plus les créations ou extensions de compétences à caractère obligatoire: dans ce cas, la loi doit simplement prévoir des ressources dont il fixe le niveau (CC, n° 2004- 509 DC du 13 janvier 2005). *A fortiori*, pour les compétences simplement facultatives, aucune création de ressources n'est exigée.**



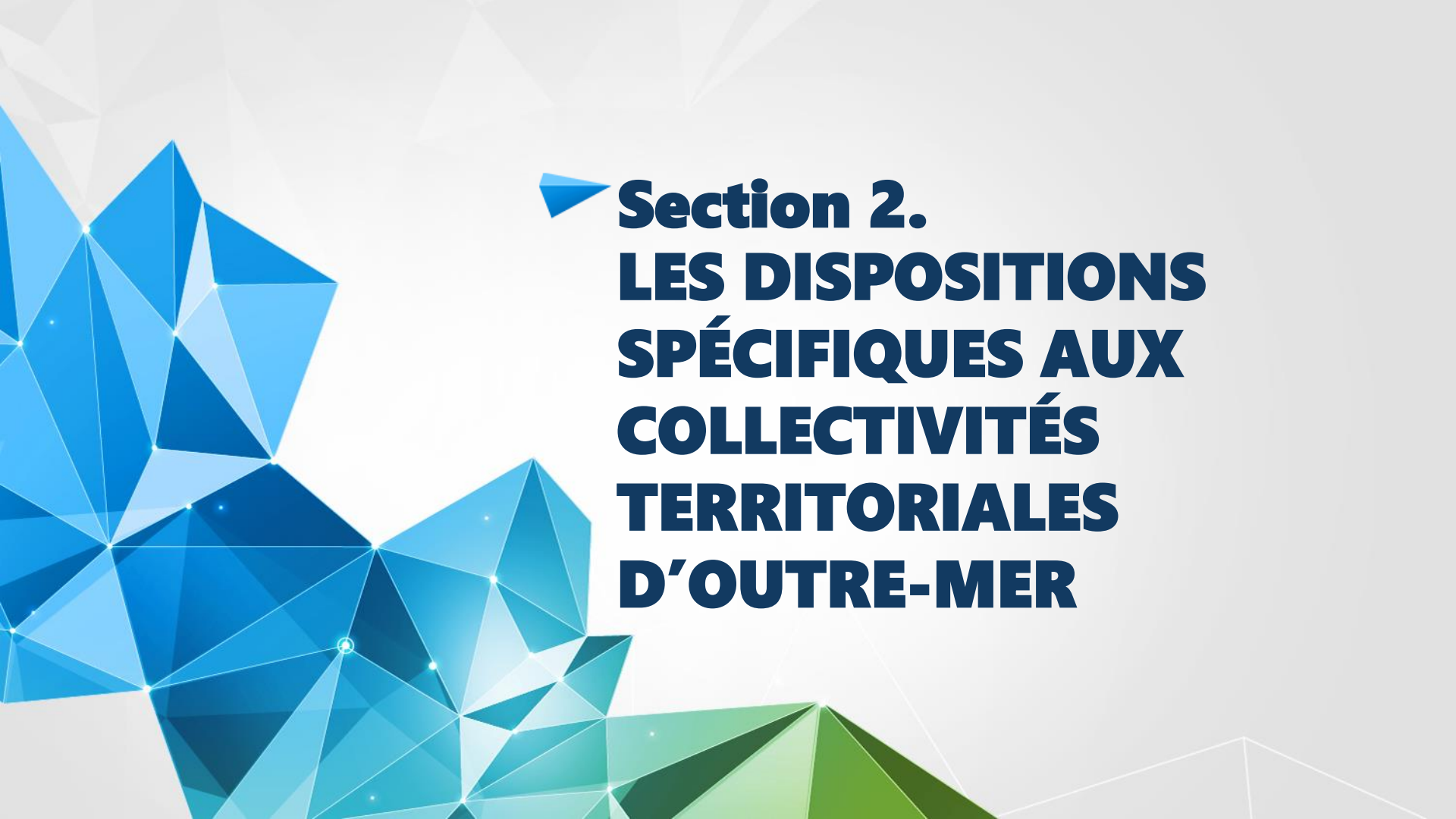


**E.  
LE MAINTIEN DE  
MÉCANISMES DE  
PÉRÉQUATION  
FINANCIÈRE**

- ▶ **Article 72-2, alinéa 5, de la Constitution: « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* »**
- ▶ **Cet article fixe au législateur une simple obligation de moyens et non une obligation de résultat.**
- ▶ **L'objectif est d'atténuer les inégalités entre les territoires.**

► **Il existe 2 types de péréquation:**

- **La péréquation horizontale : les collectivités les plus favorisées aident les plus pauvres. Les fonds de péréquation peuvent être au niveau communal (ex: fonds national des recettes fiscales intercommunales et communales) ou départemental (ex: fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux) ou régional (fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions). Attention : le CC interdit toute péréquation horizontale trop poussée au risque d'entraver la libre administration.**
- **La péréquation verticale : l'Etat aide les collectivités les plus pauvres à travers des dotations : Dotation globale de fonctionnement (Départements, Communes, EPCI), Dotation de solidarité urbaine (Communes), Dotation de solidarité rurale (Communes)...**



**▶ Section 2.  
LES DISPOSITIONS  
SPÉCIFIQUES AUX  
COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES  
D'OUTRE-MER**

- **Les collectivités d'outre-mer dans la République (I)**
- **Les collectivités d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution (II)**
- **Les collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution (III)**



**I.**

# **LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER DANS LA RÉPUBLIQUE**

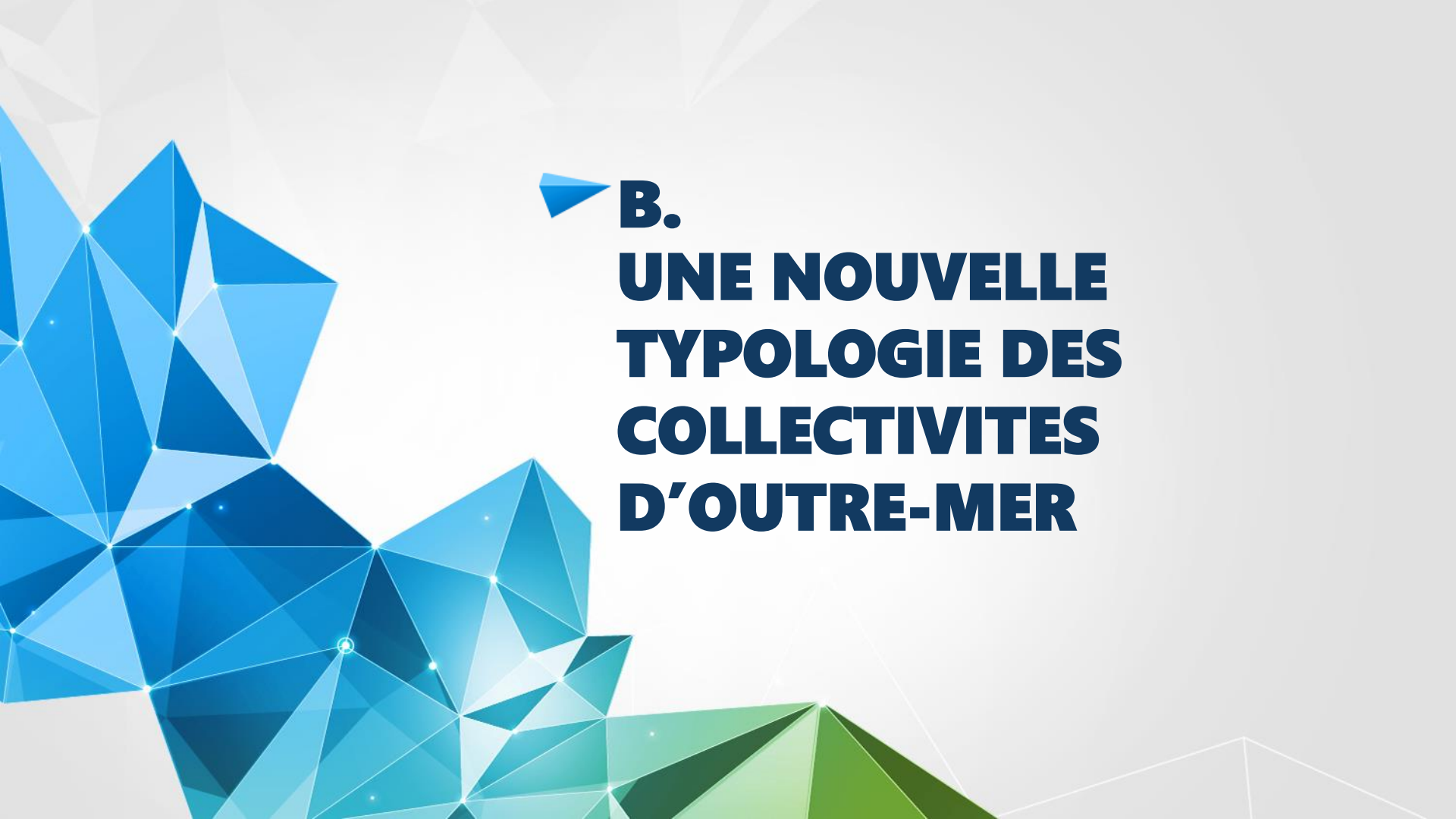
- **Une reconnaissance des populations d'outre-mer (A)**
- **Une nouvelle typologie des collectivités d'outre-mer(B)**
- **Une énumération des collectivités d'outre-mer (C)**
- **Une faculté de changement de catégorie (D)**



**A.  
UNE  
RECONNAISSANCE  
DES POPULATIONS  
D'OUTRE-MER**



- ▶ **Article 72-3, alinéa 1, de la Constitution : « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ».**
- ▶ **Par-là, le constituant contourne la décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991 relative à la Corse, dans laquelle il distinguait le peuple français des peuples d'outre-mer.**
- ▶ **Le constituant affirme ainsi la pleine insertion des populations d'outre-mer dans la République.**



**B.**  
**UNE NOUVELLE**  
**TYPOLOGIE DES**  
**COLLECTIVITES**  
**D'OUTRE-MER**

- ▶ **À l'origine, la Constitution de 1958 distinguait deux types de collectivités d'outre-mer : les départements d'outre-mer (article 73) et les territoires d'outre-mer (article 74).**
- ▶ **Les DOM pouvaient faire seulement l'objet d'adaptations en raison de leur situation particulière.**
- ▶ **Les TOM bénéficiaient d'une organisation particulière.**
- ▶ **Au cours de la Vème République, le régime juridique de certaines collectivités d'outre-mer a évolué : certaines sont devenues des collectivités à statut particulier ( Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon). La Nouvelle-Calédonie est sortie de la catégorie des TOM pour faire l'objet d'un titre spécifique dans la Constitution.**
- ▶ **La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 fixe une nouvelle typologie des collectivités situées outre-mer mettant fin la distinction DOM/TOM.**
- ▶ **Désormais on distingue les départements et régions d'outre-mer et collectivités territoriales uniques régies par l'article 73 de la Constitution et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.**



**C.**

**UNE ENUMERATION  
DES COLLECTIVITES  
D'OUTRE-MER**

- ▶ **L'article 72-3, alinéa 2, de la Constitution désigne nommément les collectivités situées outre-mer. Il s'agit de : La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française.**
- ▶ **L'article 72-3, alinéa 3, de la Constitution dispose que la Nouvelle-Calédonie est dotée d'un statut particulier régi par le titre XIII de la Constitution.**
- ▶ **L'article 72-3, alinéa 4, fait valoir que les Terres australes et antarctiques françaises et Clipperton ont un régime législatif et une organisation particulière déterminés par la loi.**
- ▶ **Cette énumération des collectivités d'outre-mer n'est pas définitive.**
- ▶ **De nouvelles collectivités d'outre-mer peuvent être créées par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités existantes.**

- ▶ **La Nouvelle Calédonie est composée de 4 institutions : Congrès, gouvernement, Sénat coutumier et conseil économique et social**
- ▶ **Le congrès est l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie. Il comprend 54 membres formé de la réunion d'une partie des membres des assemblées des 3 provinces (Iles Loyauté, Province Nord et Province Sud). C'est la même élection qui permet de désigner les membres des assemblées de Province et du Congrès. Les membres du Congrès sont élus pour 5 ans.**
- ▶ **Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie composé de 11 membres est élu par le congrès. Il est constitué à la représentation proportionnelle des groupes politiques élus au congrès. Le président du gouvernement est élu par les membres du gouvernement. Le gouvernement reste en principe 5 ans, c'est-à-dire jusqu'à l'expiration du mandat des membres du congrès. Toutefois, le congrès peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par une motion de censure.**
- ▶ **La coutume, élément essentiel de la culture kanak, est représentée par le Sénat coutumier. Ce Sénat est composé de 16 membres désignés par les conseils coutumiers. Leur mandat est de 5 ans. Son avis est obligatoire sur tout projet de loi du pays et de délibération intéressant l'identité kanak.**
- ▶ **Le conseil économique, social et environnemental a un rôle consultatif.**

- ▶ **Trois dispositions essentielles révèlent l'originalité du statut calédonien.**
- ▶ **Le congrès peut prendre des délibérations à valeur législative appelées lois du pays. À la différence de la Polynésie française, ces actes ne sont pas contrôlés par le Conseil d'État mais par le Conseil constitutionnel, ce qui en fait des actes quasi législatifs.**
- ▶ **Par ailleurs, il est reconnu une citoyenneté calédonienne et des listes électorales spéciales sont prévues pour les élections provinciales et pour les scrutins d'autodétermination.**
- ▶ **Le principe d'un accès à l'emploi local prioritaire pour les Calédoniens est également reconnu.**

- ▶ **Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) comprennent actuellement 5 districts : l'archipel Crozet, les îles Kerguelen, les îles Éparses de l'océan Indien, les îles Saint-Paul et Nouvelle-Amsterdam et la Terre Adélie. Pour cette dernière, la souveraineté française s'exerce dans le contexte du traité sur l'Antarctique signé à Washington en 1959 qui établit un « gel » des prétentions territoriales et affirme la liberté de la recherche scientifique sur tout le continent.**
- ▶ **Clipperton est une île aux dimensions réduites (environ 4 km de long sur 2 km de large) située dans l'océan Pacifique à un peu plus de 1 000 km au sud-est des côtes du Mexique et à près de 4 000 km au nord-est des îles Marquises. Elle ne compte aucune population permanente ce qui la dispense de tout statut.**
- ▶ **Les deux territoires sont régis par la loi n° 55-1052 du 6 août 1955.**





**D.**  
**UNE FACULTE DE  
CHANGEMENT DE  
CATEGORIE**

- ▶ **Les collectivités d'outre-mer peuvent changer de catégorie : les collectivités régies par l'article 73 peuvent passer dans la catégorie des collectivités régies par l'article 74, et inversement.**
- ▶ **L'article 72-4 de la Constitution fixe les conditions de changement de catégorie:**
- ▶ ***« Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.***
- ▶ ***Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ».***

- ▶ **L'initiative du référendum appartient au Président de la République, sur proposition du Gouvernement ou sur proposition conjointe des deux assemblées. En cas de proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.**
- ▶ **Il faut ensuite le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée.**
- ▶ **Si les électeurs ont donné leur consentement, le changement est acté par une loi organique.**

- ▶ **Cette procédure a permis à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin de quitter en 2007 la collectivité de Guadeloupe pour devenir des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Elle a également permis à Mayotte de devenir en 2011 une collectivité territoriale unique.**
- ▶ **En revanche, en 2010, les électeurs de Martinique et de Guyane ont rejeté la transformation de leur collectivité en une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.**



**II.  
LES COLLECTIVITÉS  
D'OUTRE-MER REGIES  
PAR L'ARTICLE 73 DE  
LA CONSTITUTION**

- **Le régime législatif des collectivités d'outre-mer (A)**
- **Les compétences des collectivités d'outre-mer (B)**
- **L'organisation des collectivités d'outre-mer (C)**



**A.**

# **LE RÉGIME LÉGISLATIF DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER**

- ▶ **La Constitution de 1958 applique depuis son origine, pour les départements d'outre-mer, le principe d'assimilation (ou identité) législative, acceptant les adaptations législatives.**
- ▶ **L'article 73 dans sa version initiale disposait que : « *Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'Outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* »**
- ▶ **Avant la révision constitutionnelle de 2003, le Conseil constitutionnel faisait une application stricte du principe d'adaptation législative : il n'autorisait que les mesures d'adaptation justifiées par la situation particulière des départements et régions d'outre-mer.**



- ▶ **La nouvelle rédaction de l'article 73 de la Constitution est plus permissive.**
- ▶ **Article 73, alinéas 1 et 2, de la Constitution : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement* ».**
- ▶ **Le principe de l'identité législative est maintenu. Mais les possibilités d'adaptation sont étendues:**
  - **L'adaptation doit seulement être justifiée par les « *caractéristiques et contraintes particulières* », sachant que le Conseil constitutionnel contrôle les motifs des adaptations.**
  - **L'adaptation peut désormais être à l'initiative des collectivités elles-mêmes. Pour autant, ce pouvoir d'initiative est doublement limité :**
    - **L'adaptation doit concerner une des compétences exercées par la collectivité**
    - **L'adaptation doit être autorisée par la loi ou le règlement.**



**B.**  
**LES COMPÉTENCES  
DES COLLECTIVITÉS  
D'OUTRE-MER**

- ▶ **Article 73, alinéas 3 à 6, de la Constitution : « Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.**
- ▶ **Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.**
- ▶ **La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.**
- ▶ **Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. ».**

- ▶ **Le constituant de 2003 reconnaît une forme de « pouvoir normatif délégué » au profit des collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution.**
- ▶ **Elles ont la faculté de fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire après habilitation. Sauf La Réunion.**
- ▶ **Mais pour cela, elles ont besoin d'une habilitation qui est très encadrée :**
  - **Elle est décidée, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique (loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution).**
  - **L'habilitation est prise par le législateur ou le pouvoir réglementaire.**
  - **Elle ne peut pas intervenir dans les domaines mettant en jeu la souveraineté nationale.**
  - **Elle ne peut intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.**

▶ **Procédure d'habilitation:**

- ▶ - **Demande d'habilitation est adoptée par délibération motivée de l'organe délibérant de la collectivité. Cette délibération mentionne les dispositions législatives ou réglementaires en cause. Elle expose les caractéristiques et contraintes particulières justifiant la demande d'habilitation et précise la nature et la finalité des dispositions que l'organe délibérant envisage de prendre.**
- ▶ - **Avis du conseil économique, social et environnemental régional et du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement pour tout projet de demande d'habilitation qui porte sur une matière qui relève de leur compétence respective. Leur avis est réputé donné à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de leur saisine.**
- ▶ - **Transmission de la délibération au Premier ministre ainsi qu'au représentant de l'Etat dans la collectivité.**
- ▶ - **Lorsqu'elle porte sur l'adaptation d'une disposition législative, la délibération est transmise à l'Assemblée nationale et au Sénat par le Premier ministre, assortie le cas échéant de ses observations.**

▶ **Procédure d'habilitation:**

- ▶ **- Recours possible contre cette délibération devant le Conseil d'Etat par le représentant de l'Etat dans la collectivité, dans le mois qui suit la transmission. Ce recours en suspend l'exécution jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait rendu sa décision. Si celle-ci n'est pas intervenue dans un délai de trois mois suivant sa saisine, la délibération redevient exécutoire.**
- ▶ **- Publication de la délibération au Journal officiel dans le mois suivant l'expiration du délai de recours ou la date à laquelle la délibération devient exécutoire en application de ce même article. Elle entre en vigueur le lendemain de sa publication.**
- ▶ **- L'habilitation est accordée par la loi lorsque la demande porte sur l'adaptation d'une disposition législative. Dans ce cas, elle vaut également habilitation à prendre les dispositions réglementaires d'application.**
- ▶ **Elle est accordée par décret en Conseil d'Etat lorsque la demande ne porte que sur l'adaptation d'une disposition réglementaire.**
- ▶ **L'habilitation est accordée pour une durée ne pouvant aller au-delà du renouvellement de l'organe délibérant de la collectivité.**

- ▶ **Procédure d'habilitation:**
- ▶ **- Si la loi ou le décret en Conseil d'Etat le prévoient, lorsque l'habilitation a été accordée jusqu'au renouvellement de l'organe délibérant de la collectivité, elle peut être prorogée de droit, une seule fois, pour une durée ne pouvant aller au-delà du prochain renouvellement par délibération motivée de l'organe délibérant de la collectivité adoptée dans les six mois suivant son renouvellement. Cette délibération est transmise au Premier ministre ainsi qu'au représentant de l'Etat. Elle est susceptible de recours dans les mêmes conditions que la délibération initiale.**
- ▶ **- Les délibérations prises en application de l'habilitation sont transmises au Premier ministre ainsi qu'au représentant de l'Etat. Elles sont publiées au Journal officiel dans le mois suivant leur transmission au Premier ministre. Elles entrent en vigueur le lendemain de leur publication.**
- ▶ **Les recours dirigés contre ces délibérations sont portés devant le Conseil d'Etat. Le représentant de l'Etat dans le département peut les déférer au Conseil d'Etat dans les mêmes conditions et avec les mêmes effets que ceux pour la délibération initiale.**

- ▶ **Peu de demandes d'habilitation jusqu'à présent : La Martinique bénéficie d'une habilitation législative dans le domaine des transports; la Région Guadeloupe dispose d'une habilitation dans le domaine de l'énergie.**
- ▶ **3 raisons à cet échec :**
  - **peu de besoins ressentis pas les collectivités ;**
  - **faible appétence réelle des élus locaux pour des transferts de compétences, et donc de responsabilité ;**
  - **complexité et longueur de la procédure, qui empêche de fait ceux qui l'ont ouverte de la mettre durablement en œuvre avant la fin de leur mandat.**





**C.**  
**L'ORGANISATION DES**  
**COLLECTIVITÉS**  
**D'OUTRE-MER**

- ▶ **Article 73, alinéa 7, de la Constitution : « La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ».**
- ▶ **Le constituant de 2003 consacre ainsi la différenciation a niveau de l'organisation des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.**
- ▶ **Plusieurs types d'organisation:**
  - **Départements et régions (DROM) : Guadeloupe, Réunion**
  - **Départements et régions(DROM) avec une assemblée délibérante unique**
  - **Collectivités territoriales uniques (CTU) : Mayotte, Guyane, Martinique**
- ▶ **Obligation procédurale et de fond pour un changement d'organisation : consentement des électeurs.**
- ▶ **En 2003, la Guadeloupe et la Martinique ont rejeté la création d'une CTU.**

- ▶ **Organisation de la Guyane** : Par référendum local le 24 janvier 2010, les Guyanais ont opté pour une collectivité unique, régie par l'article 73 de la Constitution.
- ▶ La loi du 27 juillet 2011 a créé la collectivité territoriale de Guyane (CTG) et ce changement de statut est devenu effectif en mars 2015.
- ▶ Selon l'article L. 7111-1 du Code général des collectivités territoriales, la CTG « *exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer et toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières* ».
- ▶ Les organes de la collectivité se composent de l'assemblée de Guyane et de son président, assistés du conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de la Guyane ainsi que du conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge.
- ▶ Le président de l'assemblée de Guyane est l'organe exécutif de la CTG.

- ▶ **Organisation de la Martinique : Par référendum local le 24 janvier 2010, les électeurs de Martinique ont décidé d'évoluer vers une collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution. Cette nouvelle organisation administrative, prévue par la loi du 27 juillet 2011, est entrée en vigueur après l'élection de l'assemblée de Martinique en décembre 2015.**
- ▶ **S'inspirant de la collectivité territoriale de la Corse, le système martiniquais est original s'agissant des collectivités de l'article 73 en ce qu'il prévoit une dissociation de l'exécutif et de la présidence de l'assemblée.**
- ▶ **Après l'élection de son président et de ses vice-présidents, l'assemblée procède à l'élection parmi ses membres du conseil exécutif de Martinique (un président et huit conseillers exécutifs). Il existe ainsi un président de l'assemblée de Martinique (chargé d'organiser les travaux de l'assemblée) et un président du conseil exécutif de Martinique (chargé de diriger l'action de la collectivité et de préparer et d'exécuter les délibérations de l'assemblée).**

- ▶ **Organisation de Mayotte : Consultés le 29 mars 2009, sur la base de l'article 72-4 de la Constitution, les électeurs de Mayotte ont approuvé le projet de transformation de la collectivité en département. Le 31 mars 2011, elle est ainsi devenue le 101ème département français et le 5ème département d'outre-mer.**
- ▶ **La départementalisation a été progressive et la mise en place de l'identité législative a nécessité de prendre en compte les spécificités de la société mahoraise (existence d'un statut personnel en plus du statut de droit commun ; justice des cadis...).**
- ▶ **Disposant d'une assemblée unique, le conseil départemental de Mayotte exerce également les compétences d'un conseil régional. Le département exerce ainsi des compétences normalement dévolues aux régions.**



**III.  
LES COLLECTIVITÉS  
D'OUTRE-MER REGIES  
PAR L'ARTICLE 74 DE  
LA CONSTITUTION**

- **Une nouvelle catégorie juridique (A)**
- **Les dispositions statutaires des collectivités (B)**
- **Les particularités statutaires des collectivités dotées de l'autonomie (C)**
- **Les ordonnances en matière d'adaptation (D)**



**A.  
UNE NOUVELLE  
CATEGORIE  
JURIDIQUE**



- ▶ **Article 74, alinéa 1, de la Constitution : « *Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* ».**
- ▶ **Cet article consacre une nouvelle catégorie juridique, celle des « collectivités d'outre-mer » qui se substitue à celle des territoires d'outre-mer.**
- ▶ **Il y a actuellement 5 collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, dont les 3 premières bénéficient d'un statut d'autonomie :**
  - **la Polynésie française (loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004) ;**
  - **Saint- Barthélémy (loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007) ;**
  - **Saint- Martin (loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007) ;**
  - **les îles Wallis-et-Futuna (loi n° 61-814 du 29 juillet 1961) ;**
  - **Saint- Pierre-et-Miquelon (loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007).**
- ▶ **Chaque collectivité est régie par un statut qui lui est propre.**



**B.**  
**LES DISPOSITIONS  
STATUTAIRES DES  
COLLECTIVITÉS**

- ▶ **Article 74, alinéas 2 à 6, de la Constitution: « Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :**
- ▶ **-les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;**
- ▶ **-les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;**
- ▶ **-les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;**
- ▶ **-les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence ».**



# ***1. LE RÉGIME LEGISLATIF DES COLLECTIVITES***

- ▶ **Avant la révision constitutionnelle de 2003, on appliquait le principe de spécialité législative dans les territoires d'outre-mer.**
- ▶ **Ce principe signifie que les lois et règlements de l'État ne sont pas applicables dans un territoire à moins que l'Etat n'en décide autrement ou qu'il s'agisse de lois dans des domaines régaliens.**
- ▶ **La révision constitutionnelle de 2003 ne reprend pas ce principe de spécialité législative et laisse à chaque statut le soin de définir les conditions dans lesquelles les lois et règlements s'appliquent pour la collectivité d'outre-mer.**
- ▶ **A ce jour, il existes deux régimes législatifs :**
  - **le « régime de l'Atlantique » en vigueur à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.**
  - **le « régime du Pacifique » en vigueur en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna**


- ▶ **Dans le régime de l'Atlantique, les dispositions législatives et réglementaires relevant de la compétence de l'État sont applicables de plein droit, sans que cela fasse obstacle à leur adaptation. La seule exception, pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, porte sur les lois et règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile qui ne sont applicables que sur mention expresse.**
- ▶ **Dans le régime du Pacifique, ne sont applicables que les dispositions législatives et réglementaires de l'État qui comportent une mention expresse à cette fin (sauf quelques exceptions : mesures en matière de lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux, de lutte contre le financement du terrorisme, ...)**



## ***2. LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITES***

- ▶ **Pour la plupart des collectivités de l'article 74 de la Constitution, la compétence de principe appartient à l'État et les compétences de la collectivité sont énumérées par la loi organique ;**
- ▶ **Pour la Polynésie Française, c'est l'inverse : la compétence de principe appartient à la collectivité et les compétences appartenant à l'Etat sont énumérées par la loi organique. L'État reste essentiellement compétent en matière de :**
  - **nationalité, droits civiques , droit électoral, état et capacité des personnes ;**
  - **justice et garantie des libertés publiques ;**
  - **politique étrangère ;**
  - **défense ;**
  - **sécurité et ordre publics.**



- 
- ▶ **Pour les Iles Wallis-et-Futuna, les compétences sont détaillées dans le décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 (41 matières listées):**
  - **Statut général des agents des cadres territoriaux;**
  - **Commerce intérieur, artisanat et toutes professions concernant ces activités ;**
  - **Agriculture, forêts, régime des eaux non maritimes, protection des sols, protection de la nature et des végétaux, lutte phytosanitaire ;**
  - **Elevage, circulation, vente et abattage du bétail, lutte contre les épizooties ;**
  - **Pêche maritime, pêche fluviale ;**
  - **Transports intérieurs maritimes et aériens dans le cadre des règles générales de sécurité et de normalisation ;**
  - **Transports terrestres, circulation, roulage ;**
  - **Tourisme et chasse ;**
  - **Urbanisme, habitat ; établissements dangereux, incommodes, insalubres ; habitations à bon marché ;**
  - **Bibliothèques publiques ; centres culturels ;**

► **Pour Saint Barthélemy et Saint-Martin, les compétences essentiellement :**

- **Impôts, droits et taxes ;**
- **Urbanisme ; habitation ; logement ;**
- **Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ; création, aménagement et exploitation des ports maritimes à l'exception du régime du travail ;**
- **Voirie, droit domanial et des biens de la collectivité ;**
- **Environnement, y compris la protection des espaces boisés (uniquement pour Saint-Barthélemy) ;**
- **Accès au travail des étrangers ;**
- **Tourisme ;**
- **Énergie ;**
- **Création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité.**

- ▶ **Pour Saint-Pierre et Miquelon, les compétences essentiellement :**
- ▶ **- Impôts, droits et taxes, cadastre ;**
- ▶ **- Régime douanier, sauf prohibitions à l'importation et à l'exportation ;**
- ▶ **- Urbanisme, construction, habitation, logement ;**
- ▶ **- Création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité**



### ***3. L'ORGANISATION DES COLLECTIVITES***

- ▶ **Chaque statut pose les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité: assemblée délibérante, organe exécutif, conseil économique et social...**
- ▶ **Chaque statut définit aussi le régime électoral de chaque collectivité. Le Conseil constitutionnel est alors particulièrement vigilant dès lors qu'est mis en œuvre le principe d'égalité devant le suffrage.**

- ▶ **Pour la Polynésie Française, il y a 4 instances essentielles : un Président, un Gouvernement, une assemblée et un conseil économique, social, environnemental et culturel.**
- ▶ **Le Président de la Polynésie : il est élu par l'Assemblée de la Polynésie parmi ses membres. Il représente le Pays, signe des conventions internationales, nomme les ministres, détermine leurs fonctions et leurs attributions et publie au Journal officiel de la Polynésie française les actes des diverses institutions de la Polynésie. Le Président dirige également l'administration, promulgue les lois du pays, peut prendre des actes à caractère réglementaire et dispose d'un pouvoir de nomination. Il peut aussi conclure des conventions avec les communes et avec l'Etat.**
- ▶ **Le Gouvernement de la Polynésie : le président de la Polynésie française choisit les ministres composant le gouvernement. Le Vice-Président, en plus de son portefeuille ministériel, est chargé d'assurer l'intérim du Président de la Polynésie française lorsque celui-ci est absent ou empêché. Il préside le Conseil des ministres lorsque le Président est absent. Le Conseil des ministres a, entre autres, pour prérogative d'adopter des normes juridiques dans les matières relevant de sa compétence, de procéder à des nominations (chefs de service, directeurs d'établissements publics,...).**

- ▶ **L'Assemblée de la Polynésie : elle est composée de 57 membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct, et représentant les cinq archipels de la Polynésie française (îles du Vent, îles Sous-le-Vent, archipel des Australes, des Tuamotu-Gambier et des Marquises). Elle adopte des délibérations, mais aussi des « lois du pays ». Les membres de l'Assemblée élisent le président de cette institution et vote chaque année le budget de la Polynésie française.**
- ▶ **Le Conseil économique, social, environnemental et culturel : il donne son avis, notamment sur des projets à caractère économique et social et sur les « lois du pays » présentées par le Gouvernement de la Polynésie française. Il est composée de 48 membres, désignés pour une durée de quatre années. Ils sont répartis en trois collèges (salariés, entrepreneurs, monde associatif). La consultation du CESEC est obligatoire pour les lois du Pays à caractère économique et social. Le CESEC peut aussi s'autosaisir de différents sujets si les deux tiers de ses membres se prononcent en ce sens.**

- ▶ **Pour les Iles Wallis et Futuna, son statut est fixé par la loi du 29 juillet 1961. L'État français y est représenté par un administrateur supérieur.**
- ▶ **À la différence des autres collectivités territoriales, le pouvoir exécutif est assuré par le représentant de l'État et non par un président élu.**
- ▶ **il y a 2 instances essentielles : un conseil territorial et une assemblée territoriale.**
- ▶ **Le Conseil territorial : Il réunit les trois rois coutumiers, vice-présidents, ainsi que trois personnalités désignés par le préfet après accord de l'Assemblée Territoriale. Le conseil territorial assiste le chef du territoire pour l'administration du territoire des îles Wallis et Futuna. Il examine notamment tous les projets qui doivent être soumis à l'assemblée territoriale.**
- ▶ **L'Assemblée territoriale : Elle est composée de 20 membres élus. Elle vote le budget de la Collectivité et délibère sur les sujets de sa compétence.**
- ▶ **A noter qu'il n'existe pas de communes à Wallis et Futuna, mais 3 circonscriptions administratives (royaumes) (Uvea à Wallis, Alo et Sigave à Futuna), dotées de la personnalité morale avec un budget spécifique géré par un conseil de circonscription composée de chefs coutumiers et présidé par le roi coutumier.**



- ▶ **Pour Saint-Pierre et Miquelon, la collectivité est composée de deux communes : Saint-Pierre et Miquelon-Langlade.**
- ▶ **Elle dispose d'un conseil exécutif, d'un conseil territorial (composé de 19 membres élus pour 5 ans) ainsi que d'un conseil économique, social et culturel.**
- ▶ **Le conseil exécutif est composé du président du conseil territorial, président, de 5 vice-présidents et de 2 autres conseillers.**
- ▶ **Les membres du conseil exécutif exercent les attributions dévolues aux vice-présidents et membres des commissions permanentes du conseil départemental du département et du conseil régional par les lois et règlements en vigueur.**
- ▶ **Le conseil exécutif délibère sur les décisions individuelles relatives à la nomination aux emplois fonctionnels de la collectivité.**

- ▶ **Pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ces îles disposent d'un conseil exécutif, d'un conseil territorial ainsi que d'un conseil économique, social et culturel.**
- ▶ **Pour Saint-Martin, le conseil territorial est composé de 23 membres alors que celui de Saint-Barthélemy a 19 membres.**
- ▶ **Il constitue l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.**
- ▶ **Il élit son président et les membres du conseil exécutif.**
- ▶ **Le conseil exécutif est composé du président du conseil territorial, président, de 4 vice-présidents pour Saint-Martin (5 vice-présidents pour Saint-Barthélemy) et de 2 autres conseillers.**
- ▶ **Le conseil exécutif délibère sur les décisions individuelles relatives à la nomination aux emplois fonctionnels de la collectivité.**



***4. LA PARTICIPATION  
À L'ÉDICTION DES  
NORMES PAR L'ETAT***

- ▶ **Chaque statut prévoit les conditions dans lesquelles la collectivité sera consultée sur les actes relevant de la compétence de l'Etat mais l'intéressant directement.**
- ▶ **Pour toutes les collectivités, les consultations sont faites à l'assemblée délibérante, voire à la commission permanente.**
- ▶ **En Polynésie, le gouvernement est consulté sur les projets de décret, les traités ou accords.**
- ▶ **Quant aux îles Wallis et Futuna, leur statut n'a pas été modifié et ne comporte pas à ce jour d'obligation formelle de consultation.**



# **C. LES PARTICULARITÉS STATUTAIRES DES COLLECTIVITÉS DOTÉES DE L'AUTONOMIE**

- ▶ **Article 74, alinéas 7 à 11, de la Constitution: « La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :**
- ▶ **-le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;**
- ▶ **-l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;**
- ▶ **-des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;**
- ▶ **-la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques ».**



**1. LE CONTRÔLE  
JURIDICTIONNEL  
SPECIFIQUE DU  
CONSEIL D'ETAT**

- ▶ **Article 74, alinéas 7 à 11, de la Constitution: « *La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :***
- ▶ **-le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ; ».**



- ▶ **Avant 2003, compétence des tribunaux administratifs pour connaître de l'ensemble des actes pris par les TOM.**
- ▶ **Pour les trois COM dotées de l'autonomie, le Conseil d'Etat exerce un contrôle spécifique sur les actes relevant du domaine de la loi au titre de leurs compétences propres ou au titre de leur participation à l'exercice des compétences de l'État.**
- ▶ **Toutefois, la procédure de saisine du Conseil d'Etat est différente selon les COM.**

► **Pour la Polynésie française, il y a deux cas :**

- **Pour l'ensemble des « lois du pays » à l'exception de celles intervenant en matière fiscale:**
  - **Dès le lendemain de l'adoption d'une « loi du pays », le haut-commissaire, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française ou six représentants à l'assemblée de la Polynésie française peuvent saisir le Conseil d'État dans un délai de quinze jours.**
  - **A cette même date, la « loi du pays » est publiée pour information au *Journal officiel* de la Polynésie française, ce qui ouvre à tout justiciable le droit de saisir le Conseil d'État pendant un délai d'un mois.**
- **Pour l'ensemble des « lois du pays » intervenant en matière fiscale:**
  - **Dès le lendemain de leur adoption, elles doivent être promulgués et publiés au *Journal officiel* de la Polynésie française.**
  - **A partir de cette publication, elles peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État dans les 15 jours, pour les autorités politiques et administratives, et dans le mois, pour les personnes physiques ou morales.**

- ▶ **Pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy : les recours des personnes physiques ou morales contre ces actes doivent être portés devant le Conseil d'Etat dans les deux mois suivant leur publication au Journal officiel de Saint-Barthélemy ou de Saint-Martin.**
- ▶ **Pour l'ensemble des COM, le Conseil d'État dispose de trois mois pour statuer.**
- ▶ **Les normes que doivent respecter ces actes sont la Constitution, les lois organiques, les engagements internationaux mais aussi les principes généraux du droit.**
- ▶ **A ce jour, plusieurs dizaines de décisions ont déjà été rendues par le Conseil d'État sur les « lois du pays » polynésiennes.**
- ▶ **En revanche, très peu d'actes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont été soumis au contrôle du Conseil d'État.**



## ***2. LA PROCEDURE DE DECLASSEMENT DES LOIS***

- ▶ **Article 74, alinéas 7 à 11, de la Constitution: « *La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :***
- ▶ ***-l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ; ».***

- ▶ **Avant la révision constitutionnelle de 2003, les TOM avaient la possibilité de modifier des lois intervenues dans des matières qui leur avaient été antérieurement attribuées.**
- ▶ **En revanche, ils n'avaient aucun moyen de protéger leurs domaines de compétences lorsque le législateur empiétait dessus. Si cet empiètement avait lieu, le législateur reprenait la compétence attribuée à un TOM : ce que la loi a donné, la loi peut reprendre...**
- ▶ **La loi constitutionnelle de 2003 a entendu protéger les COM de ce risque d'empiètement en mettant en place une procédure de déclassement.**
- ▶ **Les trois COM dotées de l'autonomie bénéficient de cette procédure.**

► **Pour la Polynésie française :**

- **Saisine du Conseil constitutionnel par le président de la Polynésie française après délibération du conseil des ministres, par le président de l'assemblée de la Polynésie française en exécution d'une délibération de cette assemblée, par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.**
- **La saisine doit être motivée.**
- **L'autorité informe de sa saisine les autres autorités titulaires du pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel. Celles-ci disposent d'un délai de 15 jours pour présenter des observations.**
- **Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de 3 mois.**
- **Lorsque le Conseil constitutionnel a constaté qu'une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi organique de 2004 fixant le statut de la Polynésie est intervenue dans les matières ressortissant à la compétence de la Polynésie française, cette loi peut être modifiée ou abrogée par l'assemblée de la Polynésie française.**

► **Pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin :**

- **Saisine du Conseil constitutionnel par le président du conseil territorial en exécution d'une délibération de cette assemblée, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.**
- **La saisine doit être motivée.**
- **L'autorité informe de sa saisine les autres autorités titulaires du pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel. Celles-ci disposent d'un délai de 15 jours pour présenter des observations.**
- **Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de 3 mois.**
- **Lorsque le Conseil constitutionnel a constaté qu'une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi organique de 2007 fixant le statut de ces collectivités est intervenue dans les matières ressortissant à la compétence de la collectivité, cette loi peut être modifiée ou abrogée par le conseil territorial.**
- **Si le conseil territorial veut modifier une telle disposition législative, il doit prononcer l'abrogation expresse de la précédemment en vigueur et procéder à l'édition formelle d'une nouvelle disposition.**



- ▶ **Le Conseil constitutionnel a rendu à ce jour 12 décisions sur le fondement de cette procédure de déclassement.**
- ▶ **Toutes concernent la Polynésie Française.**
- ▶ **Dans 9 cas, le Conseil constitutionnel a reconnu la compétence de la Polynésie Française.**



### ***3. LES DISCRIMINATIONS POSITIVES***

- ▶ **Article 74, alinéas 7 à 11, de la Constitution: « *La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :***
- ▶ ***-des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ; ».***

- ▶ **Avant la révision constitutionnelle de 2003, les TOM n'avaient pas le droit de prendre des mesures favorisant leur population.**
- ▶ **La loi constitutionnelle de 2003 permet à la loi organique d'habiliter les COM dotées d'un statut d'autonomie à prendre certaines mesures de « discrimination positive » en faveur de leur population, en vue d'assurer la protection du marché du travail local et celle du patrimoine immobilier local.**
- ▶ **Les trois COM dotées de l'autonomie bénéficient de cette procédure.**

- ▶ **La Polynésie française peut ainsi prendre des mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire ou des personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec ces dernières. A égalité de mérites, de telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions pour l'accès aux emplois de la fonction publique de la Polynésie française et des communes.**
- ▶ **La Polynésie française peut également adopter des mesures favorisant l'accès à l'exercice d'une activité professionnelle non salariée, notamment d'une profession libérale.**
- ▶ **La Polynésie Française peut prendre des mesures favorables pour les transferts fonciers réalisés au profit des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence en Polynésie française ou justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne ayant l'une des qualités ci-dessus.**

- ▶ **Saint-Martin et Saint-Barthélemy peuvent prendre des mesures favorables pour les transferts fonciers réalisés au profit des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur l'île ou justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne justifiant d'une durée suffisante de résidence sur l'île.**



**4. LA  
PARTICIPATION A  
L'EXERCICE DES  
COMPETENCES DE  
L'ETAT**

- ▶ **Article 74, alinéas 7 à 11, de la Constitution: « *La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :***
- ▶ ***-la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques ».***



- ▶ **Avant la révision constitutionnelle de 2003, aucune loi ne prévoyait la participation des TOM à l'exercice des compétences de l'Etat.**
- ▶ **La loi constitutionnelle de 2003 permet à la loi organique de prévoir ces modalités de participation**
- ▶ **Les trois COM dotées de l'autonomie bénéficient de cette procédure.**

- ▶ **Les institutions de la Polynésie française peuvent participer à l'exercice des compétences suivantes :**
- ▶ **Etat et capacité des personnes, autorité parentale, régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;**
- ▶ **Recherche et constatation des infractions ; dispositions de droit pénal en matière de jeux de hasard ;**
- ▶ **Entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'exercice du droit d'asile, de l'éloignement des étrangers et de la circulation des citoyens de l'Union européenne ;**
- ▶ **Communication audiovisuelle ;**
- ▶ **Services financiers des établissements postaux.**

- ▶ **Les institutions de Saint-Martin et Saint-Barthélemy peuvent participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qui relèvent de l'Etat en matière de droit pénal en vue de la répression des infractions aux règles qu'elle fixe dans certaines matières (impôts, circulation routière, voirie, ...) et en matière de police et de sécurité maritimes.**



**D.**  
**LES ORDONNANCES**  
**EN MATIERE**  
**D'ADAPTATION**

- ▶ **Article 74-1 de la Constitution: « Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.**
- ▶ **Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication ».**

- ▶ **L'article 74-1 permet au gouvernement de procéder, par ordonnances, dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie à :**
- ▶ **- l'extension, avec les adaptations nécessaires, des dispositions de nature législative en vigueur en métropole ;**
- ▶ **- l'adaptation des dispositions législatives en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité intéressée.**
- ▶ **Si cette habilitation constitutionnelle est permanente, le législateur peut néanmoins exclure certaines dispositions législatives du recours à cette procédure.**
- ▶ **Cette réforme était souhaitable dans la mesure où de trop nombreuses lois restaient inapplicables outre-mer faute d'avoir été adaptées par le législateur.**