



COLLÈGE JURIDIQUE  
franco-roumain d'études européennes

Année Universitaire 2011/2012  
Licence II – Semestre I

---

## DROIT ADMINISTRATIF COMPARE

---

Cours de Mlle. Hélène Hoepfner, Maître de Conférences à l'Université Paris II Panthéon-Assas  
Travaux dirigés de Mlle Noémie Turgis, ATER de l'université Paris I Panthéon Sorbonne, Collège  
juridique franco-roumain de Bucarest

---

### Séance n° 7 : La décentralisation

#### Documents:

- Document 1 : Le cas français
- Document 2 : Constitution française, modifiée par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République
- Document 2 : Le cas Espagnol (Voir pièce jointe)
- Document 3 : Le cas Italien (Voir pièce jointe)

#### Exercice :

- Les Etats européens et la décentralisation

#### Document 1 : Histoire de la décentralisation territoriale

<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp> (extraits)

1789 : L'Assemblée constituante examine les modalités d'un nouveau découpage territorial de la France. En 1789, le territoire français est divisé en provinces et généralités, gouvernées par des Intendants nommés par le roi. Le 29 septembre 1789, le rapport de Thouret sur la division de la France est présenté à l'Assemblée constituante : il vise à créer 80 départements, en plus de Paris, formant chacun un carré de 18 lieues de côté, divisé en 9 communes ou districts, lui-même divisé en 9 cantons. Les administrations territoriales, de dimension et de population relativement réduites, ne doivent pas entraver le pouvoir central.

La loi du 22 décembre 1789, relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, crée le département, conçu comme une division du territoire et non comme une nouvelle collectivité.

26 février 1790 : L'Assemblée constituante achève le découpage territorial. La France est divisée en 83 départements, en respectant autant que possible les limites des anciennes provinces .

- Loi du 14 décembre 1789 : la commune devient la cellule administrative de base.

- La Constitution du 3 septembre 1791 dispose : " Le Royaume est un et indivisible : son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons ".

Sous la Convention, les députés Girondins, partisans d'une assez large décentralisation, s'opposent aux Jacobins, tenants d'une République unitaire. Ces derniers font supprimer les conseils de département et transférer leurs attributions à des administrations de district directement contrôlées par le Comité de Salut public. Depuis cette époque, les termes de " girondin " et de " jacobin " qualifient les partisans ou les adversaires de la décentralisation. En fait, la centralisation administrative mise en place par les Jacobins correspond essentiellement aux circonstances du moment : guerres civiles, notamment en Vendée, et invasions étrangères. Le plan de Constitution présenté à la Convention les 15 et 16 février 1793 reprend les thèses des Girondins en matière de décentralisation.

- La Constitution de 1795 modifie les administrations territoriales.

Les administrations municipales, trop réduites dans les communes de moins de 5 000 habitants, sont supprimées au profit d'un agent municipal et d'un adjoint. Dans les communes de plus de 100 000 habitants, au moins trois administrations municipales distinctes sont instituées, la commune étant alors divisée en plusieurs arrondissements. D'après l'article 3, la France est divisée en 89 départements ; les départements sont eux-mêmes divisés en cantons et les cantons en communes.

- La Monarchie de Juillet instaure par la loi du 21 mars 1831 pour les communes et par la loi du 22 juin 1833 pour les départements, l'élection au suffrage censitaire des conseillers municipaux et des conseillers généraux supprimée sous le Consulat. La loi du 18 juillet 1837 reconnaît la personnalité civile de la commune dont le maire est à la fois représentant de l'État et exécutif du conseil municipal tandis que la loi du 10 mai 1838 opère implicitement la même reconnaissance au profit des départements (possibilité d'ester en justice, propriété de ses biens).

-lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884 : constitution du régime juridique des départements et des communes : La loi du 10 août 1871 organise l'élection au suffrage universel du conseil général et son renouvellement par moitié tous les trois ans, avec un conseiller général par canton, élu pour six ans. S'il peut prendre des décisions sans approbation préalable du préfet, le conseil général ne dispose pas d'un pouvoir de décision sur l'ensemble des affaires départementales. En particulier, il ne peut qu'émettre des vœux sur les questions économiques et d'administration générale. De plus, le préfet reste la seule autorité exécutive du département. La loi du 5 avril 1884 affirme le principe de l'élection des maires par le conseil municipal et reconnaît l'autonomie communale. L'article 61 de la loi dispose : " Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ". Commune et département acquièrent ainsi le statut de collectivité territoriale.

- 1947 : Publication de "Paris et le désert français", de Jean-François Gravier

Ce vigoureux réquisitoire tend à condamner la croissance incontrôlée et le poids démesuré de la région parisienne qui, sur le plan humain et économique, provoquerait la désertification progressive des autres régions françaises. En concentrant l'essentiel des pouvoirs politiques et économiques à Paris, la centralisation aurait obéré le développement des provinces françaises.

- 1950 : apparition de " l'aménagement du territoire "

Dans les années 1950, la prise de conscience des méfaits de la centralisation se traduit par la mise en œuvre d'une politique en faveur d'une meilleure répartition des activités sur l'ensemble du territoire. Cette politique prend le nom d'aménagement du territoire et cherche à susciter l'implantation en province d'activités économiques, industrielles ou tertiaires. Dans cette optique, la direction à l'aménagement du territoire au ministère de la reconstruction est instituée par Eugène Claudius-Petit en 1950 et le premier système d'aide au développement régional est mis en place en 1955. L'aménagement du territoire est, en termes de développement économique et social, le corollaire de la décentralisation.

En 1954, les comités régionaux d'expansion, dus à l'initiative privée, sont officiellement agréés. Puis un décret du 30 juin 1955 crée vingt et une régions économiques de programme et un autre décret du 7 janvier 1959 les transforme en circonscriptions d'action régionale, cadre obligatoire et unique de l'action décentralisée. Dans chacune d'elles, une conférence interdépartementale réunit les préfets, sous la présidence de l'un d'eux, appelé coordonnateur, pour émettre un avis sur la préparation des plans régionaux de développement, après avoir consulté les comités régionaux d'expansion.

Le 14 février 1963 est créée la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DATAR), chargée d'harmoniser les actions entreprises dans les régions et de donner l'impulsion nécessaire à leur développement moderne.

Le projet de réforme du Sénat et de création des régions que le Général de Gaulle souhaite soumettre au référendum est présenté à l'Assemblée nationale en décembre 1968 par Jean-Marcel Jeanneney, Ministre d'État. L'échec du référendum du 27 avril 1969 a temporairement marqué une pause dans le processus de régionalisation.

- La loi du 5 juillet 1972 érige la région en établissement public à vocation spécialisée  
- mai 1981 / mars 1983 : les lois de décentralisation « les lois Defferre » : Le nouvel article 72 de la Constitution énumère les catégories de collectivités territoriales existantes (communes, départements, territoires d'outre-mer) et précise que " toute autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi ". Les lois de décentralisation vont avoir pour effet de créer une nouvelle catégorie de collectivités locales : les régions.

Dix ans après la réforme de 1982, trois lois consacrent l'émergence du pouvoir local :

1. La loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse transforme la Corse en une collectivité territoriale sui generis. Le Conseil constitutionnel déclare non conforme à la Constitution l'article premier faisant référence à la notion de "peuple corse".
2. Le statut des élus locaux est créé par la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.
3. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dispose que "l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État (...) et qu'elle est organisée (...) de manière à mettre en oeuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République consacre le principe de décentralisation, reconnaît le droit à l'expérimentation en matière légale et réglementaire et à reconnaître aux régions un statut de collectivité territoriale de plein droit, à l'instar des communes et des départements.

La loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 permet l'application des nouvelles dispositions introduites dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui autorisent les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental et dans des conditions fixées par la loi, à des dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences

La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 met en oeuvre le principe d'autonomie des collectivités locales défini par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. La loi prévoit le calcul d'un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités et la part des ressources propres est déterminante. Elle définit enfin un dispositif garantissant le respect à l'avenir de l'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 prévoit d'importants transferts de compétences, à compter du 1er janvier 2005, au profit des différentes collectivités territoriales tout en favorisant une meilleure identification de leurs missions respectives.

La loi énumère, domaine par domaine, l'ensemble des compétences transférées par l'État aux collectivités locales : les régions, les départements, les communes et leurs groupements. Aux régions, les compétences d'orientation et de programmation. Aux départements, les politiques de solidarité et la gestion des infrastructures de proximité. Aux communes les politiques de proximité.

Ces transferts de compétences, entrés en vigueur au 1er janvier 2005 (et au 1er janvier 2004 pour le RMI-RMA), sont intégralement compensés par des transferts de moyens financiers et de personnels.

(...) À l'initiative du Président Jean-Luc Warsmann, la commission des lois a décidé la création d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, composée de députés de la majorité et de l'opposition. Le rapport d'information, présenté en octobre 2008 par MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas (président de la mission, M. Jean-Luc Warsmann) constate l'alourdissement de l'organisation territoriale depuis plus de 25 ans. La multiplication des niveaux d'administration territoriale, combinée avec l'enchevêtrement croissant de leurs compétences, diminue l'efficacité de la décentralisation et éloigne le citoyen de la démocratie locale. Les acteurs sont mal identifiés, les cofinancements dispersent les responsabilités, la technicité des décisions s'accroît, les structures de coordination prolifèrent. La mission d'information s'est efforcée de repenser l'architecture des responsabilités locales pour renouer avec l'objectif d'une décentralisation intelligible et ordonnée. »

DOCUMENT 2 : Constitution française, modifiée par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Article 1er : 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.

« Art. 72. - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

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

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

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

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

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