

LES COLLECTIVITÉS LOCALES INFRA-ÉTATIQUES DANS L'UNION EUROPÉENNE, JUSTICIABLES D'UN GENRE NOUVEAU DES COURS CONSTITUTIONNELLES

Stéphane GUÉRARD

Comme l'a si bien relevé, au début du XXe siècle, Hans Kelsen, le père du modèle européen de contrôle de constitutionnalité de la loi, « *la question du mode de recours au Tribunal constitutionnel est primordiale, car c'est de sa solution que dépend la mesure dans laquelle ce tribunal pourra remplir sa mission de garant de la Constitution* ».

Dès lors, reconnaître aux collectivités locales d'un État le droit de saisir directement la Cour constitutionnelle ne peut qu'avoir des effets juridiques tant sur la conception même de cet État que sur le travail de ladite Cour.

Sera désigné ci-après le recours exercé directement par un État fédéré ou une collectivité locale devant une Cour constitutionnelle : le « recours constitutionnel local », et ce, afin d'éviter la périphrase suivante : « le recours exercé directement par une collectivité infra-étatique devant une Cour constitutionnelle ».

Cette précision terminologique étant faite, il importe de regarder de plus près la manière dont ce recours est exercé dans un cadre fédéral (1), puis dans un État unitaire (2), avant d'exposer la problématique afférente à l'étude d'un tel recours et ses implications (3).

1) Le droit au recours direct des collectivités *infra-étatiques* et le fédéralisme

Dans un État fédéral¹, il est admis que l'État central soit attaqué devant la Cour constitutionnelle nationale par les États fédérés, parce que cet État a violé le champ de compétences de ces derniers, normalement garanti par le texte constitutionnel national².

En effet, le recours exercé par les entités fédérées contre l'État fédéral pour protéger leur domaine étatique de compétence est alors constitutionnellement légitimé par le fait que la répartition des compétences entre ces dernières et l'État fédéral touche au cœur même de leur nature étatique commune.

C'est la souveraineté des États fédérés que la Cour constitutionnelle protège et par là même l'essence du fédéralisme.

En effet, un État fédéré n'est pas une « région-collectivité locale » (au sens « communautaire » entendu) mais bel et bien un État « à part entière »³.

¹ Beaud (O.), *Théorie de la fédération*, PUF, Collection « Léviathan », 2007 ; Croisat (M.), *Le Fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Montchrestien, 2^e éd., 1995 ; Croisat (M.), *Le fédéralisme*, Montchrestien, Collection « Clefs », 3^e éd., 1999 ; Croisat (M.) et Quermonne (J.-L.), *L'Europe et le fédéralisme*, Montchrestien, Collection « Clefs », 2^e éd., 1999 ; Delpérée (F.), *Le fédéralisme en Europe*, PUF, Collection « Que sais-je ? », 2000 ; Leclerc (C.), *L'État fédéral*, Dalloz, Collection « Connaissance du droit », 1997.

Le Fur (L.), *État fédéral et confédération d'États*, Thèse, Paris, 1896, réédité par les éditions Panthéon-Assas, dans la collection « Les introuvables », 2000 ; Rials (S.), *Destin du fédéralisme*, Institut La Boétie, LGDJ, 1986.

² Grewe (C.) et Ruiz-Fabri (H.), *Droits constitutionnels européens*, PUF, Collection Droit fondamental, 1^e éd., 1995, p. 271-355 (n°199-265).

³ Ainsi, certains länder allemands réforment leur organisation locale en se « régionalisant » en interne (Kuhlmann (S.), *Une convergence des modèles administratifs locaux ? Etude comparée de la décentralisation en France et en Allemagne*, Pouvoirs locaux, 11/2009, n°81, p. 81-85).

Dans les États fédéraux de l'Union européenne, qui sont « théoriquement »⁴ seulement au nombre de 3 (Allemagne, Autriche, Belgique), la saisine par les entités fédérées de la Cour constitutionnelle pour se « défendre » des tendances centralisatrices⁵ de l'État fédéral est d'autant plus classique que ce contentieux est riche.

Dans la Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949, le titre 2 porte sur les rapports entre l'État fédéral et les länder.

Dans son article 20, ladite Loi affirme que la RFA est un État fédéral et, dans un article 31, que « *le droit fédéral prime sur le droit de Land* ».

Mais, cette même Constitution reconnaît aussi, à l'article 30, que « *l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des länder à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement* ».

En apparence, et en d'autres termes, la Constitution allemande affirme au bénéfice des länder une compétence étatique de droit commun et à celui de l'État fédéral une compétence étatique d'attribution, d'exception.

Ce que semble confirmer le 1 de l'article 70 de la Loi fondamentale allemande, aux termes duquel, « *les Länder ont le droit de légiférer dans les cas où la présente Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer* », et ce, même si les articles 71 et 73 (sur la compétence législative exclusive de la Fédération) et 72 et 74 (sur la compétence législative concurrente de la Fédération) tempèrent grandement la prééminence apparente des länder dans le système constitutionnel allemand, sans parler de la pratique du fédéralisme centralisateur allemand.

Par suite, l'article 93 de la Constitution allemande de 1949 permet à la Cour constitutionnelle fédérale de connaître d'un grand nombre de litiges, liés à la violation, réelle ou supposée, de la Loi fondamentale ou du droit fédéral, et initiés par les länder contre la Fédération et inversement.

Le 4b de ce dernier article prévoit aussi que les communes et les groupements de communes peuvent défendre devant ladite Cour leur droit à l'auto-administration, prévu à l'article 28 de la Loi fondamentale, si ce droit est mis en cause par une loi de Land et qu'elles ne disposent d'aucun recours pour le défendre devant le tribunal constitutionnel du Land.

Ainsi, la Cour constitutionnelle fédérale allemande peut non seulement connaître, logiquement, de contentieux opposant les diverses entités étatiques de l'État fédéral allemand, mais aussi, de ceux mettant en cause un Land, un État fédéré, à l'initiative d'une de ses collectivités locales ou d'un groupement de ces dernières.

Mais, si un tel cas de figure semble normal dans un État fédéral, il est plus atypique dans un État unitaire.

2) Le droit au « recours constitutionnel local » dans les États unitaires

Le contentieux constitutionnel local est consubstantiel au développement d'un système fédéral alors qu'il semble plutôt étranger à celui d'un État unitaire.

Voir aussi : Wollmann (H.), *Des systèmes communaux européens en mutation : étude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Suède*, Pouvoirs locaux, 11/2009, n°89, p. 57-72.

⁴ En effet, un doute est permis sur le rapprochement entre les États fédéraux « traditionnels » et les États « fortement régionalisés », que sont l'Espagne et l'Italie voire le Royaume-Uni.

Dans une certaine mesure, le Portugal se rapproche de ces derniers États au regard du statut de ses régions autonomes, que sont Madère et les Açores.

⁵ Lauvaux (P.), *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, Collection « Droit fondamental », 3 éd., 2008, p. 671-776, n°207-256.

Il l'est d'autant plus, au demeurant, dans les États, tels que le Danemark, la Finlande, la Grèce, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, qui n'ont pas accepté l'idée d'instituer un contrôle de constitutionnalité des lois⁶. Quant à l'Estonie, « *c'est une section de la Cour suprême qui joue le rôle de Cour constitutionnelle* »⁷.

Mais, dans les États unitaires dotés d'une Cour constitutionnelle, se développe un contentieux constitutionnel local, faisant parfois la part belle aux collectivités locales, collectivités infra-étatiques, et ce, même contre leur « État unitaire ».

Cela est d'autant plus curieux qu'en principe, dans un État unitaire, l'État est maître de la répartition des compétences parce qu'il est censé détenir la « compétence de sa compétence ». Il peut d'ailleurs facilement reprendre, par un texte (le plus souvent législatif) une compétence qu'il a accordée préalablement.

Pourtant, le droit au recours « constitutionnel » des collectivités locales est en plein développement au risque non seulement de remettre en cause la distinction entre État fédéral et État unitaire mais aussi d'illustrer le fait qu'un État unitaire « régionalisé » ou fortement décentralisé tend à consacrer l'affaiblissement de « l'État central » plus que dans un État fédéral.

Et ce, parce qu'« *il existe des degrés dans la décentralisation territoriale : les compétences transférées aux collectivités décentralisées peuvent être plus ou moins nombreuses et plus ou moins importantes. Lorsque ces compétences ne sont pas seulement administratives mais législatives, comme dans les régions italiennes ou espagnoles, on se trouve à la lisière de l'État unitaire et de l'État fédéral* »⁸.

C'est pourquoi, dans les États espagnol et italien, « *comme dans l'État fédéral, c'est le juge constitutionnel qui est compétent pour statuer sur les litiges pouvant survenir entre l'État et les régions (ou les communautés autonomes)* »⁹.

Par ailleurs, les collectivités locales siègent à égalité avec les États fédérés au sein du Comité des régions et sont de plus en plus traités identiquement par les juges européen (Cour européenne des droits de l'homme) et communautaire (la Cour de justice des Communautés européennes), ce qui, là encore, atténue la distinction entre les deux formes étatiques¹⁰ auxquels ces collectivités infra-étatiques se rattachent respectivement.

D'ailleurs, dans son article 13, intitulé « Collectivités auxquelles s'applique la Charte », la Charte européenne de l'autonomie locale (du Conseil de l'Europe) du 15 octobre 1985, stipule que « *les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de (l'État) Partie* », et ce, sans faire de distinction entre leur caractère fédéré ou local !

⁶ Vrabie (G.), *Le droit de saisir la Cour constitutionnelle pour effectuer le contrôle de la constitutionnalité des lois*, in *Études de droit constitutionnel*, Institutul European, 2003, p. 331.

⁷ Leroy (M.), *La compétence de la Cour constitutionnelle belge. Comparaison avec d'autres cours constitutionnelles*. À compléter avec les mentions de l'ouvrage publié (phrase tirée de l'introduction de l'article).

⁸ Acquaviva (J.-C.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Gualino éditeur, Collection « Mémentos LMD », 11^e éd., 2008, p. 50.

⁹ Favoreu (L.), Gaïa (P.), Ghevontian (R.), Mestre (J.-L.), Pfersmann (O.) Roux (A.) et Scoffoni (G.), *Droit constitutionnel*, Précis Dalloz, 10^e éd., 2007, p. 433, n°644.

¹⁰ Rivero (J.), *Fédéralisme et décentralisation : harmonie ou contradiction ?*, Pages de doctrine, LGDJ, 1980, p. 213-221.

Voir aussi : Association internationale de droit constitutionnel, *Fédéralisme et décentralisation*, éd. univ. Fribourg, 1987.

3) Les enjeux du développement du « recours constitutionnel local »

Le « recours constitutionnel local » permet aux collectivités locales de défendre directement leurs intérêts administratifs devant une Cour constitutionnelle, et ce, contre leur État.

Ce recours est donc fortement « politisé » dans son exercice et les raisons de ce dernier. Il amène donc la Cour constitutionnelle à jouer, comme dans un État fédéral, le rôle d'arbitre¹¹, entre différentes collectivités publiques, comme si elles étaient finalement de statut juridique identique.

Ce recours est donc très symbolique du respect dû à « l'État de Droit », imposé par ladite Cour à « son » État, puisque si, dans un État unitaire, l'État peut modifier la répartition des compétences entre lui et « ses » collectivités infra-étatiques, la Cour a le devoir de lui rappeler qu'il doit strictement la respecter, tant que les règles juridiques ne sont pas modifiées.

Le développement du contentieux constitutionnel local est donc à hauts risques pour toute Cour constitutionnelle, qui peut ainsi être plus facilement instrumentalisée pour régler un conflit larvé entre collectivités publiques en termes de répartition de compétences ou de moyens (financiers, humains ou matériels) d'exercice de ces dernières.

Le contentieux constitutionnel local se développe donc progressivement mais sûrement, au fur et à mesure de l'approfondissement, dans les États concernés, de la décentralisation.

Cette affirmation des collectivités locales contre leur État s'appuie tant sur la Charte de l'autonomie locale ci-dessus citée¹² que sur le développement et l'affermissement des compétences et du rôle du Comité des régions au sein de l'Union européenne.

Ainsi, lit-on à la fin du Préambule de la Charte sus citée de 1985, que la promotion de l'autonomie locale en Europe, « suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une **large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission** ».

Il importe aussi de ne pas omettre les effets particuliers des politiques communautaires de cohésion territoriale et de distribution des fonds structurels qui permettent à certaines collectivités locales d'acquérir une indépendance financière renforcée à l'égard de leur État de rattachement ainsi qu'une plus forte autonomie dans le montage et la réalisation de leurs propres projets de développement.

Cela nous amène à nous interroger sur le champ d'application du recours constitutionnel local (I) ainsi que sur la pratique de ce dernier et sur les conséquences éventuelles de sa pratique au regard de la théorie constitutionnelle de l'État unitaire (II).

I – Le champ d'application du « recours constitutionnel local »

Ce champ se singularise tant au regard de ses acteurs (A) qu'à celui de ses hypothèses (B) et ses conditions (C) d'exercice.

A) Les acteurs du contentieux constitutionnel local

1) Rares, et donc minoritaires sont les Constitutions d'État unitaire accordant directement aux collectivités locales un droit de saisine du juge constitutionnel national.

¹¹ À cet égard, la dénomination de « Cour d'arbitrage », antérieure à 2007, de la Cour constitutionnelle belge, était justifiée, par sa création constitutionnelle en 1980, par sa mission, qui consistait à régler les conflits entre les lois nationales et celles des entités fédérées (communautés et régions).

¹² Voir les passages suivants du Préambule :

« Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique ; »

« Convaincus que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen ».

Chronologiquement, ce sont les États dits « régionaux », tels que l'Italie et l'Espagne, qui donnent l'exemple avec respectivement les articles 134 de la Constitution italienne du 27 décembre 1947 et 161 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978.

Mais, on trouve aussi le Portugal avec l'article 223 de sa Constitution du 02 avril 1976.

Et enfin, de manière plus contemporaine, il y a aussi les articles 150 de la Constitution bulgare du 13 juillet 1991, 160 de la Constitution slovène du 23 décembre 1991, 87 de la Constitution tchèque du 16 décembre 1992, et enfin, 191 de la Constitution polonaise du 02 avril 1997.

2) Beaucoup plus nombreuses, et somme toute classiques, sont donc les Constitutions ne reconnaissant pas aux collectivités locales un droit de saisine direct du juge constitutionnel national.

Ainsi, la Loi constitutionnelle de la République de Lituanie du 21 février 1991, n'accorde un droit de saisine de sa Cour constitutionnelle qu'à des autorités nationales, en vertu de l'article 105.

Il en va de même de la Constitution de la Roumanie du 08 décembre 1991, en application de son article 144, ou encore, de la Constitution française du 04 octobre 1958 en vertu de ses articles 61 et 61-1.

3) Il convient, toutefois, de ne pas omettre que, souvent, ces dernières constitutions accordent le droit de saisine directe du juge constitutionnel national au bénéfice d'autorités nationales exécutives ou parlementaires.

Il convient alors de souligner que, derrière un parlementaire national voire un Premier ministre ou un Président de la République, il y a eu ou il y a, selon les règles nationales plus ou moins souples de cumuls de mandat, un élu local en activité ou en sommeil.

Reste que, globalement, le contentieux initié directement par les collectivités locales reste apparemment faible, même s'il comporte souvent des enjeux politiques essentiels.

Mais, ce contentieux constitutionnel local est somme toute beaucoup plus important qu'il n'y paraît en examinant de plus près ses hypothèses de mise en œuvre.

B) Les hypothèses d'exercice du « recours constitutionnel local »

1) Dans les cas où la Constitution nationale n'accorde pas un droit direct aux collectivités locales de saisir le juge constitutionnel national, la mise en cause des actes nationaux violant l'autonomie locale ne se fera que de manière incidente.

En effet, c'est à l'occasion du contrôle de constitutionnalité d'un acte national, le plus souvent une loi, portant sur un aspect de l'autonomie locale, que le juge constitutionnel sera parfois amené, malgré lui, à défendre les collectivités infra-étatiques contre leur État, ainsi qu'à expliciter la notion d'autonomie locale en droit national.

2) Ainsi, la loi de la République de Lituanie sur le représentant du Gouvernement, adoptée en 1993, établissait que le représentant du Gouvernement est une institution indépendante, directement subordonnée et redevable devant le Gouvernement.

Pourtant, l'institution du représentant du Gouvernement a été supprimée en décembre 1996 par une autre loi.

Les mandats de contrôle de l'activité municipale, accordés aux représentants du Gouvernement, devaient en vertu des nouvelles dispositions législatives être rattachés à la compétence des gouverneurs des comtés.

Toutefois, après que la Cour Constitutionnelle de Lituanie a constaté que l'incorporation du contrôle administratif des municipalités à l'administration locale ne répondait plus à l'exigence, imposée par la Constitution et relative à l'indépendance de l'institution d'un contrôle

administratif de l'activité des municipalités, l'institution du représentant du Gouvernement a retrouvé la place qu'elle avait jusqu'alors dans le système institutionnel¹³.

3) De même, en Lettonie, une trentaine de communes s'opposant au regroupement forcé des communes lettones, - qui devraient passer d'un nombre supérieur à 500 à un peu plus d'une centaine -, au 1^{er} juillet 2009, ont saisi la Cour constitutionnelle pour mettre en cause la réforme législative locale.

Alors que les élections municipales devaient avoir lieu, dans ce pays, en juin 2009 (et ont bien eu lieu), ladite Cour n'a pas fait diligence pour trancher cette affaire et aurait même pu se prononcer après la tenue des élections, au risque, en cas de censure de la loi, de remettre en cause le processus de réforme locale, engagé depuis plusieurs années dans cet État.

Mais, l'État letton a rendu sans objet le recours constitutionnel des collectivités locales en votant une nouvelle loi reprenant l'objet de la loi contestée devant la Cour constitutionnelle.

Cette seconde loi, confirmative de la première, a amené ladite Cour à prononcer un non-lieu à statuer et a permis aux élections locales de se dérouler dans la sérénité¹⁴.

Toutefois, cet exemple de recours constitutionnel local démontre qu'aujourd'hui, dans un certain nombre d'États unitaires, les collectivités locales, pouvant saisir directement leur cour constitutionnelle nationale, ont le moyen d'obliger leur État à mieux respecter leur champ de compétences voire à leur octroyer les moyens indispensables à leur développement.

Il apparaît donc que les impacts de l'émergence du contentieux constitutionnel local¹⁵ sont de moins en moins neutres sur les plans politiques et administratifs à une époque où le « fait régional » tend à concurrencer le « fait étatique ».

C) Les conditions d'exercice du « recours constitutionnel local »

1) Il y a, tout d'abord, la condition de l'intérêt à agir.

En droit processuel, l'intérêt à agir suppose que le requérant subisse un grief dans la détention ou l'exercice d'un droit.

2) En conséquence, l'intérêt à agir d'une collectivité locale contre son État se dégage, en général et en priorité, au regard des violations réelles ou supposées de ce dernier au regard des compétences, constitutionnellement ou législativement reconnues à de telles collectivités.

3) Mais, plus subjectif à apprécier est l'intérêt à agir d'une collectivité locale à l'égard de son État lorsqu'elle considère que ce dernier, détenteur originel et « essentiel » du

¹³ Je tiens à remercier le Pr Algirdas Astraukas de l'Université Mykolas Romeris de Vilnius pour ses précieuses informations.

¹⁴ Je tiens à remercier M. Maris Grudulis de l'Académie de police de Riga pour ses utiles informations.

¹⁵ Roux (A.), *Droit constitutionnel local*, Economica, Collection « Droit poche », 1995.

Voir aussi : Bacoyannis (C.), *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica, PUAM, 1993 ; Protière (G.), *La puissance territoriale. Contribution à l'étude du droit constitutionnel local*, Thèse, Lyon II, 2008 (http://demeter.univ-lyon2.fr/sdx/theses/Lyon2/2006/protiere_g).

Ainsi que : Douence (J.-C.), *Le statut constitutionnel des collectivités territoriales*, Répertoire Dalloz des collectivités locales, Fascicules 60 (2005, 2 p.) et 63 (2005, 29 p.) ; Faure (B.), *La constitutionnalisation du droit des collectivités locales*, in *Le droit des collectivités locales de demain*, LPA, 15-04-1999, n°75 (n° spécial), p. 12-13 ; Favoreu (L.), *La notion constitutionnelle de collectivité territoriale*, Mélanges J. Moreau, Economica, 2003, p. 155-163 ; Favoreu (L.), *La problématique constitutionnelle des projets de réforme des collectivités territoriales*, RFDA, 1990, p. 399-405 ; Pontier (J.-M.), *Sur d'éventuelles précisions constitutionnelles relatives à la libre administration*, RA, 2000, p. 385-391 ; Rihal (H.), *Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité*, RFAP, 2003, n°105/106, p. 219-234 ; Verpeaux (M.), *Le Sénat, les collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel*, Mélanges P. Gélard, Montchrestien, 1999, p. 211-219.

pouvoir budgétaire, la prive des moyens financiers suffisants de son développement voire, plus basiquement, de l'exercice des compétences transférées.

En effet, l'une des difficultés majeures auxquelles sont confrontées les collectivités locales, c'est le refus, souvent implicite mais réel, des États, à reconnaître, même dans les États fédéraux, une autonomie financière pourtant souvent constitutionnellement affirmée et garantie aux collectivités infra-étatiques.

4) Enfin, reste le cas, à ne pas négliger, de l'intérêt à agir d'une collectivité locale contre un transfert étatique, dont les charges financières seraient trop lourdes à assumer pour cette collectivité ou dont elle ne veut, tout simplement, pas !

Comment une collectivité locale peut-elle réellement s'opposer à la volonté étatique ?

Comment le juge constitutionnel acceptera-t-il une telle requête qui, qui plus est, peut tendre à protéger les intérêts de certaines collectivités publiques d'une catégorie de collectivités locales mais en même temps défavoriser ceux d'autres collectivités de la même catégorie ?

Dans son essence et ses conditions d'exercice, le « recours constitutionnel local » pose finalement beaucoup de questions, et ce, parce qu'ils recèlent non moins d'enjeux politiques.

C'est pourquoi, sa jeune et limitée pratique est pour le moins riche d'enseignements et finalement encore peu étudiée.

II – Les pratiques du « recours constitutionnel local »

La pratique d'un tel contentieux, au bénéfice de collectivités locales et ce contre « leur » État unitaire, modifie progressivement l'image constitutionnelle de l'État unitaire ainsi confronté au développement de l'autonomie locale (A) ainsi que la répartition des moyens, particulièrement financiers, entre cet État et les collectivités locales (B), pour finalement modifier la définition de l'État unitaire voire l'affaiblir (C).

A) La définition de l'autonomie locale, moteur et produit du « recours constitutionnel local »

1) La Charte européenne de l'autonomie locale donne une définition des plus elliptique et ambiguë de l'autonomie locale.

Ainsi, l'alinéa 1 de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, stipule que, « *par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* ».

Il est donc évident que le droit européen de l'autonomie locale n'offre aucune définition précise, et surtout aucune règle ou principe clair de répartition des compétences entre le niveau central et les autres niveaux locaux d'exercice de ces dernières. Et ce, même si l'article 4 de la même Charte donne une définition détaillée des compétences des collectivités locales.

2) En France, la Constitution mentionne le principe de l'autonomie locale, sous la dénomination de « principe de libre administration des collectivités locales », mais elle ne le définit pas concrètement¹⁶.

¹⁶ Acquaviva (J.-C.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Gualino éditeur, Collection « Mémentos LMD », 11^e éd., 2008, p. 49-54 ; Ardant (P.) et Mathieu (P.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Collection « Manuels », 20^e éd., 2008, p. 39, n°14 bis et p. 46-48, n°22 ; Chagnollaude (D.), *Droit constitutionnel contemporain*, Sirey, Collection « Notions essentielles », 1999, p. 93-99 ; Chagnollaude (D.), *Droit constitutionnel contemporain. Théorie générale. Les régimes étrangers*, Dalloz, Collection « Cours », 5^e éd., 2007, p. 183-190 ; Chantebout (B.), *Droit constitutionnel et science politique*, A. Colin, 23^e éd., 2006, p. 56-61 ; Constantinesco (V.) et Pierré-Caps (S.), *Droit constitutionnel*, PUF, Collection « Thémis droit », 3^e éd., 2007, p. 291-314 ; Debbasch (C.), Bourdon (J.), Pontier (J.-M.) et Ricci (J.-C.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 4^e éd., 2001, p. 33-44 ; Favoreu (L.), Gaïa (P.), Ghevontian (R.), Mestre (J.-L.), Pfersmann (O.) Roux (A.) et Scoffoni (G.), *Droit*

C'est donc au juge constitutionnel français que revient la tâche, dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité de toute loi visant à mettre en œuvre ce principe, de définir pratiquement ce dernier¹⁷.

D'autant que l'autonomie, tant administrative que financière, des collectivités locales, implique non seulement le respect du principe de la libre administration des collectivités locales, mais aussi et surtout, l'octroi à leur bénéfice de moyens suffisants afin de leur permettre d'exercer correctement leurs compétences¹⁸.

Ainsi, la décision n°83-168 DC, *Fonction publique territoriale*, rendue par le Conseil constitutionnel¹⁹, le 20 janvier 1984, précise en particulier ce que doit comprendre la libre administration des collectivités locales, en matière de gestion de leur personnel.

Selon le Conseil constitutionnel, les collectivités locales doivent pouvoir se prononcer librement :

- sur les créations et les suppressions d'emplois,
- sur les nominations aux grades et aux emplois,
- sur la notation et les avancements des agents publics locaux,
- sur les sanctions disciplinaires et les licenciements pour insuffisance professionnelle.

Le tout dans le respect des règles statutaires et l'observation des procédures constituant des garanties pour les agents de la fonction publique territoriale.

Finalement, les collectivités locales peuvent, concernant leurs personnels, faire tout ce que l'État peut faire à l'égard des siens.

Ainsi, la libre administration des collectivités locales s'exprime à travers la liberté de gestion des agents territoriaux par leurs employeurs locaux.

Le Conseil constitutionnel impose également à la loi d'être précise afin qu'une obligation ne risque pas d'entraver la libre administration.

constitutionnel, Précis Dalloz, 10^e éd., 2007, p. 430-479, n°638-726 ; Portelli (H.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, Collection « Hypercours », 7^e éd., 2007, p. 8-14 (n°4-14).

¹⁷ Drago (G.), *Contentieux constitutionnel français*, PUF, Collection « Thémis Droit public », 2^e éd., 2006, p. 83-88 ; Mathieu (B.) et Verpeaux (M.), *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, Collection « Manuel », 1^e éd., 2002, p. 379-413 ; Rousseau (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Collection « Domat droit public », 8^e éd., 2008, p. 245-265 ; Rousseau (D.), *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, Collection « Clefs », 3^e éd., 1998, p. 113-117.

Voir aussi : Favoreu (L.), Philip (L.), Gaïa (P.), Ghevontian (R.), Mélin-Soucramanien (F.) et Roux (A.), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Collection « Les grands arrêts », 14^e éd., 2007, p. 440-466, n°29 ; Luchaire (F.), *Le Conseil constitutionnel*, Economica, 3 tomes, 2^e éd., 1997 à 1999 : tome 3 (*Jurisprudence, 2de partie : L'Etat*), 1999, p. 83-118, n°139-205 ; tome IV : *Mise à jour des trois volumes. Janvier 1998-avril 2006*, Economica, 2006, p. 35-39.

¹⁸ « Il n'y aura de responsabilité véritable au niveau des décisions que lorsque les organes chargés de les prendre pourront disposer de sources et de moyens de motivations ou de réflexions autonomes, ce qui est le cas actuellement dans les grandes villes, alors que les autres communes dépendent des services techniques déconcentrés de l'État, principalement de la direction départementale de l'Équipement qui, dans le système de droit actuel, devrait se limiter à un rôle de conseil de l'autorité préfectorale dans l'exercice de ses prérogatives de tutelle sur les actes des conseils municipaux, mais qui s'érige comme le maître d'œuvre délégué des communes pour la conduite d'opérations techniques d'envergure » (Tricon (J.-P.) et Autran (A.), *La commune, l'aménagement et la gestion des cimetières*, Berger-Levrault, 1979, p. 28).

¹⁹ Rec. 38 ; voir aussi : Touvet (L.), Ferstenbert (J.) et Cornet (C.), *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Dalloz, Collection « Les grands arrêts », 1^e éd. 1999, p. 3-10, n°1.

Dès lors, si le législateur national peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité locale un caractère obligatoire, il se doit de définir les obligations ainsi mises à la charge de cette collectivité avec précision quant à leur objet et à leur portée ; de même, qu'il ne peut lui imposer de contraintes méconnaissant la compétence propre des collectivités locales²⁰.

Ainsi, le juge constitutionnel tend, même au sein d'un État unitaire, à se poser comme le garant des collectivités locales, si nécessaire contre l'État et incidemment à affaiblir la position juridique et politique de ce dernier.

Même si la France ne connaît pas encore le « recours constitutionnel local » la définition de l'autonomie locale y est constitutionnellement développée et souvent reprise dans les autres États de l'Union européenne.

C'est autour de cette notion que se nouent les principaux litiges liés à l'exercice dudit recours, et ce, plus spécialement au regard de la défense par les collectivités locales concernées de leur champ de compétences face à leur États unitaires ainsi que de la réclamation des moyens – surtout financiers – suffisants de leur développement aux mêmes États.

B) Le recours constitutionnel local au « secours » des collectivités locales

1) « *Quelles que soient la qualité et la précision du texte constitutionnel, les chevauchements de compétences (entre le Centre et les collectivités infra-étatiques) sont inévitables et un juge constitutionnel est « techniquement » nécessaire pour trancher les conflits entre le niveau central et les entités politiques locales ou entre ces dernières* »²¹.

C'est pourquoi, dans les États, tels que l'Espagne²² et l'Italie^{23 24}, « *ce rôle dévolu aux cours constitutionnelles est (...) politiquement très important (...) C'est pourquoi, les jurisprudences en ce domaine sont toujours analysées avec une particulière attention, et s'il est difficile d'en dresser un bilan précis tenant compte des spécificités de chaque contentieux, deux tendances peuvent être dégagées : un grand pragmatisme du juge constitutionnel, d'une part, une protection de l'autorité de décision politique du pouvoir central qui n'exclut pas la garantie des autonomies locales* »²⁵.

2) L'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale trace aux États l'ayant ratifié une voie visant à ce qu'ils mettent à la disposition de leurs collectivités infra-étatiques les moyens

²⁰ CC n°90-274 DC, 29 mai 1990, Rec. 61.

²¹ Rousseau (D.), *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, Collection « Clefs », 3^e éd., 1998, p. 114.

²² Moderne (F.) et Bon (P.), *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Economica, 1981.

Voir aussi : Moderne (F.), *Les expériences régionalistes en Espagne et au Portugal : une analyse comparative*, Mélanges J. Waline, Dalloz, 2002, p. 319-346 ; Roca (D.), *La Catalogne : l'accès d'une entité infra-étatique aux juridictions communautaires*, RDP, 2008, n°2, p. 583-606 ; Subra de Bieusses (P.), *Des inconvénients d'une compétence législative infra-étatique : l'exemple de l'Espagne*, Mélanges J. Moreau, Economica, 2003, p. 417-430.

²³ Elie (M.-P.), *L'Italie, un État fédéral ? À propos des lois constitutionnelles n°1 du 22 novembre 1999 et n°3 du 18 octobre 2001*, RFDC, 2002, n°52, p. 749-757 ; Meloni (G.), *Le systèmes des pouvoirs régionaux et locaux italiens entre réformes législatives et révisions constitutionnelles*, in *Annuaire 2001 des collectivités locales*, GRALE, CNRS éditions, 2001, p. 213-231.

²⁴ Voir aussi, pour l'Espagne et l'Italie : Favoreu (L.), Gaïa (P.), Ghevontian (R.), Mestre (J.-L.), Pfersmann (O.) Roux (A.) et Scoffoni (G.), *Droit constitutionnel*, Précis Dalloz, 10^e éd., 2007, p. 430 (n°638)-445 (n°667).

²⁵ Rousseau (D.), *op. cit.*, p. 114.

financiers, adéquats et proportionnés aux charges financières afférentes aux compétences qu'ils leur délèguent.

L'article 9, intitulé « les ressources financières des collectivités locales », prévoit longuement la question des moyens financiers nécessaires à l'exercice des compétences et lie en quelque sorte la question financière à l'autonomie administrative, dans une logique plus de gestion que juridique.

Ainsi, cet article stipule que :

« 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.

6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

Cet article énonce donc clairement l'obligation qui pèse sur les États afin d'assurer, simultanément aux transferts de compétences aux collectivités locales, les ressources financières nécessaires à l'exercice de ces compétences.

3) En effet, pour se développer, les collectivités locales ont besoin de moyens, qui sont humains, juridiques, matériels, mais aussi et surtout, financiers.

Le juge constitutionnel français veille donc scrupuleusement à ce que les moyens des collectivités locales ne soient pas restreints au point d'entraver leur libre administration²⁶.

C'est la raison pour laquelle ce juge constitutionnel exige que les exonérations fiscales, consenties par l'Etat à certains contribuables et préjudiciables aux collectivités locales, soient compensées financièrement pour ces dernières²⁷.

C'est ainsi que la loi de finances pour 1999, ayant décidé la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle, n'a pas été censurée par le Conseil constitutionnel, parce qu'il n'y a pas eu une restriction de ressources fiscales de nature à entraver la libre administration des collectivités locales, dès lors que cette suppression a fait l'objet d'une compensation, intégrale en 1999, puis indexée les années suivantes²⁸.

²⁶ CC n°91-298 DC, 24 juillet 1991, Rec. 82.

²⁷ CC n°94-358 DC, 26 janvier 1995, Rec. 183.

²⁸ CC n°98-405 DC, 29 décembre 1998, AJDA 1999 p. 84.

Il en a été de même pour la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation²⁹ ou pour celle de la vignette automobile au détriment des départements³⁰.

Il convient de souligner que l'État, du fait de la nouvelle rédaction, issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, de l'alinéa 3 de l'article 72-2 C, s'est, qui plus est, engagé à accompagner tout transfert de compétences aux collectivités territoriales des transferts de ressources financières nécessaires à assurer leur exercice.

La loi organique (LO) n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, complétée sur ce point par le Titre IV de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a mis en place un dispositif procédural de contrôle de la correcte exécution par l'État de cette obligation constitutionnelle.

Ce que le Conseil constitutionnel surveille de près comme il l'a indiqué dans sa décision n°2004-500 DC du 29 juillet 2004.

Le développement du contentieux constitutionnel local, et plus spécialement du « recours constitutionnel local », n'est pas seulement l'occasion pour les collectivités locales d'affirmer les divers aspects de leur « puissance territoriale », mais c'est aussi incidemment et par là même, pour elles, une manière de limiter celle de l'État unitaire.

Par suite, ces développements risquent de porter gravement atteinte, au fur et à mesure de l'enrichissement du contentieux constitutionnel local, à la notion même d'État unitaire, de l'obliger à muter voire à se rapprocher de celle d'État fédéral au risque de perdre en partie sa spécificité.

C) Le recours constitutionnel local au « détriment » de la notion d'Etat unitaire

1) Tout d'abord, au regard d'une lecture classique de la séparation des pouvoirs, il convient de souligner que, pendant longtemps, cette règle d'organisation voire de dévolution du pouvoir politique s'entendait de manière horizontale.

Mais, avec le développement, dans la seconde moitié du XXe siècle, de l'autonomie locale, dans un grand nombre d'États unitaires, elle est devenue verticale comme dans les États fédéraux.

En effet, classiquement, seuls ces derniers États connaissaient une répartition des compétences étatiques entre le niveau central et des collectivités infra-étatiques.

L'extension de ce modèle de séparation « verticale » des pouvoirs, promouvant une concurrence entre l'État et les collectivités infra-étatiques, même locales, est fortement marquée dans les États dits « régionalisés », qui sont finalement à mi-chemin entre les États unitaires et les États fédéraux.

D'aucuns – parmi les plus autorisés – ne parlent-ils pas au sujet de ces États d'États « quasi-fédéraux »^{31 32} ?

Ainsi, en est-il pour l'Espagne³³, l'Italie³⁴ et le Royaume-Uni.

²⁹ CC n°2000-432 DC, 12 juillet 2000, AJDA 2000 p. 739 (note J.-E. Schoettl).

³⁰ CC n°2001-456 DC, 27 décembre 2001, LPA 25-09-2002, n°192, p. 4 (note P. Raymond).

³¹ Wollmann (H.), *Des systèmes communaux européens en mutation : étude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Suède*, Pouvoirs locaux, 11/2009, n°89, p. 58-59.

³² « *Le fédéralisme est une alternative institutionnelle au modèle unitaire caractéristique des États-nations* » (Vergniolle de Chantal (F.), *Fédéralisme et antifédéralisme*, PUF, Collection « Que sais-je ? », n°3751, 1^e éd., 2005, p. 121), d'autant que ce n'est pas un modèle fixe puisqu'il peut balancer entre des périodes centralisatrices et des périodes décentralisatrices. Il existe donc plusieurs formes de fédéralisme (voir, à ce sujet : Friedrich (C.), *The trends of federalism in theory and practice*, Pall Hall Press, 1968).

2) De plus, et dans un proche avenir, certaines collectivités locales arriveront, en saisissant leur Cour constitutionnelle, à obliger leur État de rattachement à renoncer à des transferts irréalistes de compétences.

Dès lors, se posera la question de la place de l'État dans la hiérarchie des compétences et de son véritable pouvoir d'appréciation à exercer la « compétence de sa compétence ».

Par là même, cette dernière, au fur et à mesure des contentieux locaux, risquerait bien d'être de plus en plus limitée.

D'autant que les États unitaires ont tendance aujourd'hui, tout en développant la décentralisation, d'autolimiter leur pouvoir et son exercice à venir par des engagements juridiques de nature tant constitutionnelle que législative.

De plus, un grand nombre d'État unitaire, par souci d'économie ou par incapacité à s'auto-réformer, mais rarement par souci de la qualité de l'action publique de proximité, transfèrent certaines de leurs compétences aux collectivités locales, sans savoir si ces dernières ont les moyens, en termes financiers, matériels et d'expertise, de les exercer correctement.

Ainsi, dans de nombreux États unitaires européens, le statut des communes aboutit à leur attribuer souvent les mêmes compétences qu'elles aient 200.000 ou 200 habitants, et ce, le plus souvent, en l'absence de systèmes efficaces de péréquation³⁵.

Alors que, dans d'autres, on a créé des statuts différenciés communaux en fonction de leur niveau de richesse, et surtout de leur capacité managériale à exercer tel ou tel type de compétences, et ce, pas seulement dans les capitales telles que Budapest, Londres ou Riga.

En France, dans le cadre du débat actuel de la relance de la décentralisation, le rapport Balladur n°2, prévoyant un statut spécifique pour les 11 plus grandes métropoles françaises, fait un premier pas pour admettre que l'attribution de compétences à une collectivité locale dépend de critères autres que juridiques, de critères plus concrets et pragmatiques.

À quoi sert, finalement, de transférer, de manière irréaliste, à une collectivité locale, des compétences, alors même que l'État sait à l'avance qu'elle n'a pas les moyens organisationnels et structurels de les exercer ?

Il est venu aujourd'hui le temps de la décentralisation réaliste et professionnelle, et par là même terminé celui où l'État se servait des collectivités locales comme « repoussoir de ses propres problèmes, apparemment irrésolubles » !

3) *In fine*, il convient de ne pas oublier que la classification étatique est avant tout une organisation théorique réalisée grâce à des observations politico-constitutionnelles factuelles.

Dès lors, si un État unitaire recouvre une réalité scientifique précise, n'est-il pas normal que cette catégorie étatique, constitutionnellement définie, évolue si la réalité qui le sous-tend se modifie ?

Conclusion

Cette ébauche de réflexion vise, fort humblement, à s'interroger sur les enjeux constitutionnels du développement d'un nouvel acteur politique national, la collectivité locale.

Le développement de la place de cette dernière illustre, de manière pessimiste, un certain affaiblissement de l'État-nation voire un retour d'une certaine forme de « féodalité administrative »,

³³ Lauvaux (P.), *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, Collection « Droit fondamental », 3 éd., 2008, p. 1000-1009, n°300.

³⁴ Lauvaux (P.), *op. cit.*, p. 855-861, n°273.

³⁵ Krattinger (Y.) et Gourault (J.), *Premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Sénat, n°264, 11 mars 2009, p. 144-146.

Voir aussi : Dauphin (L.), *La loi de finances pour 2009 : une occasion manquée de réforme de la dotation de solidarité urbaine*, AJDA, 2009, n°16, p. 866-871.

ou alors, de manière plus optimiste, l'émergence d'une demande démocratique d'une action publique de proximité, souvent aujourd'hui entendue, à tort ou à raison, comme étant plus efficace.

Dans cette redistribution des rôles et des compétences entre les acteurs publics, sur les plans national et local, le juge constitutionnel est ainsi amené, de plus en plus, dans un État unitaire décentralisé comme dans un État fédéral, à jouer le rôle d'un arbitre entre deux acteurs se disputant le Pouvoir politique.

Ne dit-on pas d'ailleurs, avec quelque provocation, qu'un État fédéral moderne est une « *forme d'État unitaire décentralisé* »³⁶ ?

Dès lors, les États unitaires n'ayant pas encore reconnu le « recours constitutionnel local » à leurs collectivités locales, alors même qu'ils développent l'autonomie de ces dernières, se doivent d'y réfléchir rapidement et de l'instaurer.

Ne serait-ce que, parce que l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, stipule que « *les collectivités locales doivent disposer d'un **droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne*** ».

En effet, un grand nombre de textes fondant le développement l'autonomie locale sont de valeur juridique législative.

Et, dans la mesure où une Cour constitutionnelle est la plus à même, au moins en premier lieu, d'estimer le respect des normes constitutionnelles afférentes à cette même autonomie, cela implique l'instauration d'un droit au « recours constitutionnel local ».

Cela semble s'imposer avec force, tout autant d'ailleurs que la nécessité pour le juge constitutionnel de se transformer, en sus de contrôleur de la constitutionnalité des lois, en censeur de l'inconventionnalité de ces dernières.

En conséquence, il semble aujourd'hui indispensable que les collectivités locales puissent saisir directement la Cour constitutionnelle de leur État mais aussi que cette dernière puisse contrôler les lois, afférentes à l'autonomie locale, non seulement au regard des normes constitutionnelles mais aussi de celle à valeur internationale (et donc aussi communautaire)³⁷.

En France, la mise en œuvre à venir par une loi organique de l'exception d'inconstitutionnalité, fondée sur l'article 61-1 de la Constitution du 04 octobre 1958, rapproche de plus en plus cet État unitaire de la consécration du « recours constitutionnel local » en droit français.

Toutefois, ici comme dans les autres États unitaires de l'Union européenne, se refusant encore à le consacrer, il est évident que la décentralisation territoriale est certes juridiquement consacrée, concrètement appliquée, mais pas totalement assumée et encore moins politiquement et démocratiquement admise comme un véritable système de pouvoir local.

Dans ces États, la décentralisation est encore appréhendée par l'élite politique et administrative centrale plus comme un simple mode d'organisation administrative, comme une technique d'aménagement et de gestion de l'action administrative.

La reconnaissance aux collectivités infra-étatiques d'un droit au « recours constitutionnel local », peut apparaître à bien des égards comme l'un des signes voire des symboles du meilleur achèvement, au moins politique, de la décentralisation, et par là même, de la reconnaissance par l'État des collectivités locales comme de véritables partenaires.

³⁶ Rials (S.), *Destin du fédéralisme*, Institut La Boétie, LGDJ, 1986, p. 11.

³⁷ Lenoir (N.), *Une Cour constitutionnelle française pour le XXI^e siècle*, Le Monde, 20 mai 2009, p. 17.