

---

## **Décentralisation et démocratie**

### **Commissaire de Police**

### **2005**

La loi du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, présentée par le ministre de l'intérieur de l'époque Gaston Defferre, consacre la décentralisation territoriale en France, en répondant de la sorte aux engagements tenus par le candidat François Mitterrand durant la campagne présidentielle de 1981 (proposition n° 21 des «110 propositions»), puis confirmés ultérieurement par le Président Mitterrand («*La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire*», 15 juillet 1981). Avant cette date, d'autres réflexions avaient été menées en la matière. Jean-François Gravier, «*Paris ou le désert français*», soulignait dès la fin du second conflit mondial les inégalités territoriales patentées entre la capitale parisienne et les différentes provinces françaises. La «Commission de développement des responsabilités locales» (dite Commission «Guichard») reprendra le même constat trente ans plus tard. Le dispositif de 1982 a profondément réorganisé l'organisation territoriale et administrative française en consacrant à la fois la suppression de la tutelle préfectorale, l'émergence de la région en qualité de collectivité territoriale, enfin un transfert de compétences entre les autorités centrales et les autorités décentralisées. La décentralisation a par la suite été constitutionnalisée par la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République* qui modifie l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 en introduisant la formule selon laquelle «*Son organisation (celle de la République française) est décentralisée*».

La décentralisation instaurée depuis plus de vingt ans a largement contribué à l'épanouissement d'une démocratie locale participative (I) comme à l'approfondissement d'une démocratie locale institutionnelle (II).

#### I) La décentralisation, technique de consécration d'une démocratie locale participative

Les particuliers ne doivent plus être écartés du processus décisionnel interne en raison de leur soi-disant propension à défendre leurs intérêts propres souvent contraires à l'intérêt général mais doivent trouver une nouvelle place de nature à les associer audit processus, sans pour autant leur conférer le pouvoir final de décision. L'objectif revient ainsi à passer d'une démocratie représentative locale à une démocratie participative locale. Un processus expérimental législatif, au demeurant peu performant, mis en place en 1992 et 1995 (A) a été profondément réaménagé en 2003 à l'occasion d'une révision constitutionnelle consacrée à l'organisation décentralisée de la République française (B).

#### A) Les dispositifs législatifs de 1992 et de 1995

Dans ce souci récurrent de participation citoyenne renouvelée, il s'est agi de favoriser la consultation locale dans le cadre des communes (1) et, en s'inspirant des exemples

helvétique comme suisse voire des propositions formulées par le Comité «Vedel» en 1993, d'instaurer un référendum d'initiative populaire à l'échelon communal (2).

1) La loi du 6 février 1992.

La loi du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, dans son article 21 (devenu l'article L 2142-1 du code général des collectivités territoriales), permet à un conseil municipal d'organiser une consultation locale qui relève soit «*de la compétence du conseil municipal, soit des compétences propres du maire agissant au nom de la commune*». «*Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune*».

Utile démembrement de la technique référendaire (un «référendum municipal» à valeur décisionnel existe depuis la loi du 16 juillet 1971 *sur les fusions et regroupements des communes*), pareille technique ne connaît pas de fondement constitutionnel (jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003). Surtout, le résultat de la consultation locale n'est jamais obligatoire pour la collectivité territoriale concernée et ne représente qu'un simple avis ne liant pas le conseil municipal (CE Sect. 29 décembre 1995, *M.Géniteau*). Le conseil municipal est obligé de délibérer mais nullement d'obtempérer. La délibération du conseil arrêtant le principe du référendum est considérée comme une décision détachable de la consultation faisant grief susceptible d'être contestée devant le juge administratif (CE 29 juillet 1994, *de Caumont*, confirmé par CE 21 juin 2000, *Commune de Charvieu-Chavagneux*) mais insusceptible de faire l'objet d'une demande de sursis à exécution (puisqu'elle ne crée pas de préjudice difficilement réparable) ni d'une demande de suspension provisoire (TA Nice 12 novembre 1996, *M.Allemand et autres c/ Ville de Nice*). Un délai d'un an minimum est au demeurant nécessaire entre deux consultations locales, ce délai passant à deux ans s'il porte sur la même question. De surcroît, une telle consultation ne peut être organisée l'année précédant des élections municipales. Ces multiples limitations évitent que les élus se comportent en «*petits Napoléon*» pour reprendre une formule d'Hervé Rihal. À ce jour, un peu plus de deux cents consultations ont été organisées en France dans le cadre de la loi de 1992 ce qui demeure en-deça des prévisions projetées si on ramène ce chiffre à celui du nombre de communes françaises. Les thèmes de ces consultations ont d'ailleurs parfois porté sur des sujets polémiques comme à Nice avec une consultation sur l'interdiction de la mendicité. En dépit de tels résultats plutôt décevants, le principe de la consultation communale a été poursuivi par la consécration d'une initiative populaire.

2) La loi du 4 février 1995.

La loi du 4 février 1995 *relative à l'aménagement et au développement du territoire* (dans son article 85, devenu les articles L 2142-3 et L 5211-20 du code général des collectivités territoriales) autorise «*la consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales*» et poursuit cette relance locale du

référendum en offrant la possibilité d'organiser une consultation communale à l'initiative des citoyens sur une question d'aménagement du territoire de la commune, sur une question relative aux conventions de délégation de service public. L'emploi de cette technique nécessite la signature d'au moins un cinquième des électeurs inscrits, chaque électeur ne pouvant être signataire de plus d'une demande par année. Ce type de consultation ne peut avoir lieu dans les deux premières années suivant les élections municipales ni dans les deux dernières années de la mandature (cinq consultations depuis 1995). Ces précautions s'expliquent par la volonté de limiter les tentations populistes et les pressions électorales. Si la commune fait partie d'une association intercommunale, la demande de consultation doit émaner soit d'un cinquième des citoyens, soit de l'ensemble des maires des communes membres, soit de la moitié des membres de l'assemblée délibérante. L'assemblée délibérante bénéficie d'une liberté d'appréciation de l'opportunité même d'organiser cette consultation (TA Versailles 23 octobre 2001, *Association Les Amis de la terre du val d'Ysieux*) dont le domaine d'application s'interprète au regard de l'article L 300-1 du code de l'urbanisme qui définit les «actions ou opérations d'aménagement» par rapport à leur objet et leurs responsables.

Les bilans des deux procédures de consultation locale introduites en 1992 et 1995 se révèlent très mitigés. Comme l'écrit Philippe Zavoli, «*À tant vouloir affirmer qu'il existait une démocratie administrative, l'on avait fini par y croire. Or, il est vain de dire que le public participe à l'élaboration des règles administratives*», et Hervé Arbousset de s'interroger, «*Au-delà, faut-il en rester à de simples consultations locales, c'est-à-dire à des démarches où les électeurs ont simplement à donner leur avis? Rien n'est moins sûr, d'autant que la frontière entre une consultation des électeurs et la décision des élus, en particulier au plan local, est mince. En effet, comment un conseil municipal pourrait-il, en pratique, ne pas décider de suivre l'avis donné par une majorité des électeurs? A fortiori, s'il est question d'un sujet sensible. Ne faudrait-il pas alors consacrer aussi le référendum local décisionnel?*». La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 s'est employée à suivre cette évolution.

#### B) Le dispositif constitutionnel de 2003

L'organisation de la République française étant désormais décentralisée depuis la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République* (article 1<sup>er</sup> de la Constitution), la démocratie locale a été sensiblement renforcée par l'entremise d'une généralisation du processus référendaire (1) et d'une réactivation du droit de pétition (2).

##### 1) Le processus référendaire local.

La Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inséré dans la Constitution de 1958 un article 72-1 alinéa 2 ouvrant la possibilité d'un référendum local à caractère décisionnaire sur les questions relevant de la compétence de la collectivité en cause (les établissements

publics de coopération intercommunale ne sont pas concernés et le cas de la Nouvelle-Calédonie semble exclu dans la mesure où elle est régie par le Titre XIII de la Constitution), infléchissant alors le principe en vertu duquel la démocratie locale n'est que représentative. Le terme de référendum consacré dans cet article de la Constitution est d'ailleurs bien destiné à affirmer que la consultation des électeurs locaux doit aboutir à une véritable décision et non à un simple avis. L'inscription à l'ordre du jour ne signifiera toutefois pas acceptation de la question. De plus, le champ de ce référendum décisionnel ne pourra recouvrir qu'une question relevant de la compétence de la collectivité (précisément «*projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale*»), sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir. Ce référendum sera laissé à la seule initiative de la collectivité et sera encadré par la loi organique, faisant dire au Professeur Olivier Gohin qu'«*il n'y aura donc démocratie directe que pour autant que la démocratie représentative y consentira*». Dans la même logique, l'article 72-1 alinéa 3 de la Constitution prévoit une consultation de la population d'une collectivité territoriale métropolitaine dotée d'un statut particulier lorsqu'il est prévu de créer une telle collectivité ou de modifier son organisation. Sur le fondement de ce texte a été votée la loi du 10 juin 2003 *organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse* (suppression des deux départements de Corse). Les articles 72-4 et 73 organisent ce type de consultation pour les collectivités situées outre-mer. Un tel référendum a été organisé aux Antilles le 8 décembre 2003 proposant la suppression des deux collectivités territoriales (région et département) de Guadeloupe et de Martinique.

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 *relative au référendum local* précise les principes posés par la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Ainsi, seule l'Assemblée délibérante d'une collectivité territoriale (pas d'une assemblée intercommunale) peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité et seul l'exécutif de la collectivité peut proposer à ladite Assemblée l'organisation d'un référendum local sur tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité. L'Assemblée détermine les modalités d'organisation de ce référendum et fixe le jour de scrutin qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la délibération au préfet (l'exécutif de la collectivité transmet au préfet dans un délai maximum de huit jours la délibération). Celui-ci dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de la délibération pour exercer son déféré, en l'assortissant éventuellement d'une demande de suspension s'il l'estime illégale. Le président du tribunal administratif (ou le magistrat délégué par lui) statue dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension (dans un délai de quarante huit heures lorsque la délibération ou le projet de délibération ou d'actes soumis à référendum est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle). Le juge fait droit à cette demande de suspension 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.

Lorsque la délibération décidant d'organiser le référendum local est adoptée par une Assemblée délibérante d'une collectivité territoriale autre que la commune, elle est alors notifiée dans les quinze jours par le préfet 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 alors le scrutin et en cas de refus de l'un d'entre eux d'y procéder, le préfet, après l'en avoir requis, y procède d'office. Une collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local à compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général ou au renouvellement d'une série des membres de son Assemblée délibérante. Elle ne peut de surcroît organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an. Pareille interdiction d'organisation est renouvelée pendant la campagne ou les jours de scrutin prévus pour le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des Assemblées délibérantes des collectivités territoriales, pour le renouvellement général des députés, pour le renouvellement de chacune des séries des sénateurs, pour l'élection des membres du Parlement européen, pour l'élection du Président de la République, enfin pour un référendum décidé par le chef de l'Etat. La délibération organisant le référendum devient en conséquence caduque s'il est organisé dans ses différentes hypothèses ou en cas de dissolution de l'Assemblée délibérante de la collectivité l'ayant décidée, en cas de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection. À la différence du référendum prévu à l'échelon national, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 instaure un seuil minimal de participation: le projet soumis à référendum local est en effet adopté si la moitié des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés (article LO 1112-7 du code général des collectivités territoriales). Quant aux électeurs, seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits sur les listes électorales de la collectivité ayant décidé d'organiser le référendum et dans l'hypothèse d'une telle consultation décidée par une commune, la participation est étendue aux ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales (article LO 1112-11 du même code).

L'avancée démocratique locale a été relayée par l'instauration d'un droit de pétition.

## 2) Le droit de pétition.

Un droit de pétition est également reconnu aux électeurs pour faire inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée délibérante locale (d'une collectivité territoriale comme d'un établissement public de coopération intercommunale) une question relevant de sa compétence (article 72-1 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958). Seuls les électeurs de la collectivité concernée pourront pétitionner, ce qui exclut notamment les associations et les étrangers. Seules les questions relevant de la compétence de la collectivité concernée pourront faire l'objet d'une pétition. L'article 122-I de la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* organise ce droit de pétition (codifié à l'article L 1112-

16 du code général des collectivités territoriales). Pendant le délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs à l'initiative d'une collectivité territoriale, celle-ci ne peut organiser une autre consultation portant sur le même objet (article L 1112-21 du même code).

## II) La décentralisation, technique d'approfondissement d'une démocratie locale institutionnelle

Version française du «*self government*», «liberté fondamentale» au sens de la loi du 30 juin 2000 *relative au référé devant les juridictions administratives* (CE Sect. 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, et du même juge et du même jour, *M.Morbelli*), le principe de la libre administration des collectivités territoriales par elles-mêmes consacré à l'article 72 alinéa 3 de la Constitution de 1958 n'est devenu une réalité effective que depuis 1982, favorisant ce faisant l'émergence d'une démocratie locale institutionnelle (au bénéfice des autorités locales élues). Longtemps limité au seul principe de l'élection (élections cantonales depuis la loi du 10 août 1871 et élections municipales depuis la loi du 5 avril 1884), ce principe relevait en effet plus du mythe que d'une réalité quotidienne. Les collectivités territoriales et les élus locaux ont pu, grâce à la décentralisation initiée à partir de 1982, donner un sens à ce principe en assumant des compétences transférées par l'Etat (A) et en bénéficiant d'un dispositif inédit d'expérimentation locale (B).

### A) Les transferts de compétences

Un premier groupe de compétences a été transféré aux collectivités territoriales en 1982 (1). Le principe a été complété en 2004 au seul profit des régions et des départements (2).

#### 1) Le dispositif législatif de 1982.

La loi du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* réalise un transfert de compétences de l'Etat au profit des collectivités territoriales, c'est-à-dire des personnes morales de Droit public dont les attributions correspondent aux affaires pouvant être prises dans le cadre d'une aire géographique donnée. Pareil dispositif transforme ainsi l'Etat suzerain en contrôleur, conseiller et partenaire des collectivités territoriales. La décentralisation de 1982 consacre en substance l'aspiration de démocratie locale souhaitée par Alexis de Tocqueville: «*C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science; elles la mettent à la portée du peuple ... Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté*». Avant l'intervention de la décentralisation, le pouvoir décisionnel était assuré par les préfets de département en vertu de l'article 72

alinéa 3 de la Constitution de 1958 (*«Dans les départements et territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois»*). Depuis 1982, le pouvoir exécutif est passé desdits préfets aux responsables locaux compétents placés à la tête d'un conseil élu. Pour les communes, il s'agit du maire (notamment dans le domaine de l'urbanisme, de l'éducation nationale et plus particulièrement des écoles primaires). Pour les départements, il s'agit du président du conseil général (notamment dans le domaine social, de l'éducation nationale et plus particulièrement des collèges). Enfin pour les régions, il s'agit du président du conseil régional (notamment dans le domaine économique, de l'éducation nationale et plus particulièrement des lycées). Les préfets ont au demeurant symboliquement perdu leur titre de préfet en 1982 pour celui de commissaire de la République (ils l'ont recouvré par le décret du 29 février 1988). Chaptal, dans son rapport de présentation de la loi du 28 pluviôse An VIII (18 février 1800) au Corps législatif (créant les préfets), traçait les contours d'un système administratif idéal en indiquant que la force d'un système d'administration *«est toute dans la certitude de l'exécution entière de la loi et des actes du gouvernement; or, cette certitude existe toutes les fois que l'exécution est remise à un homme essentiellement responsable»*. Cet *«homme essentiellement responsable»* a toujours adopté une situation unique, étant le seul fonctionnaire qui exerce ses fonctions, au-delà de ses pouvoirs propres, sur délégation du Premier ministre et de chacun des ministres. Cette proximité a conféré historiquement aux fonctions préfectorales une forte *«connotation politique»* expliquant ainsi la mesure arrêtée en 1982.

Ce transfert de compétences s'est au demeurant accompagné d'un transfert financier, plus théorique que pratique, selon lequel *«Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources ... assurent la compensation intégrale des charges transférées»* (article 1614-1 du code général des collectivités territoriales). Pour le Professeur Olivier Gohin, ce dispositif *«tient plus de la déclaration d'intention que de la norme de contrainte»*. Et le Professeur Jean-Marie Pontier d'ajouter qu'*«Il est parfaitement compréhensible que les élus locaux et leurs représentants aient fréquemment orienté le débat sur ce point et demeurent vigilants, soupçonnant (quelquefois avec de bonnes raisons) le Gouvernement de vouloir opérer un transfert de charges sous couvert d'un transfert de compétences, et exigeant que les charges nouvelles soient intégralement compensées»*.

Le principe de 1982 a été poursuivi en 2004.

2) Le dispositif législatif de 2004.

La loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* (applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005) entreprend des transferts de compétences principalement réalisés au bénéfice des départements et des régions en s'inspirant du principe de subsidiarité (*«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»* en vertu de l'article 72 alinéa 2 de la Constitution de 1958).

Dans le domaine économique et social, ladite loi du 13 août 2004 transfère aux régions les aides économiques individuelles aux entreprises que gisait jusqu'alors l'Etat ainsi que les crédits de formation professionnelle qui faisaient l'objet de commandes de prestations. D'une manière générale, les collectivités régionales devront désormais «*coordonner*» l'action économique.

Concernant la formation professionnelle, l'article 8-I-alinéa 1<sup>er</sup> indique que «*La région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle*», les actions menées à l'égard des Français établis hors de France en la matière relevant néanmoins de la compétence de l'Etat (article 9). Quant aux départements, ils se voient reconnaître compétence en matière de gestion et de pilotage du «Revenu Minimum d'Insertion» et du «Revenu Minimum d'Activité» (article 104-VII) instauré par la loi du 18 décembre 2003 *portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*, comme en matière de gestion de plusieurs fonds sociaux tel le Fonds de solidarité logement (article 65).

En matière de transports, à l'exception de certains axes à deux fois deux voies (en l'occurrence réseau d'autoroutes et de routes d'intérêt national ou européen), les routes classées dans le domaine public routier national à la date de la publication de la présente loi, ainsi que leurs dépendances et accessoires, sont transférées dans le domaine public routier départemental (article 18-III alinéa 1<sup>er</sup>). L'essentiel du réseau routier national est ce faisant transféré aux départements (vingt mille kilomètres), l'Etat ne conservant que la responsabilité des grands itinéraires nationaux (article 18-I alinéa 1<sup>er</sup>). Cette décision emporte au surplus le transfert aux départements des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie départementale. Par ailleurs, à l'exception des plus grands d'entre eux, les ports (article 30-I), les aéroports (article 28-I), ainsi que les canaux (article 32-II) sont transférés aux collectivités territoriales. Les départements assureront aussi l'organisation des transports routiers non urbains (article 33) et celle des transports scolaires (article 88-I). Les régions, en association avec l'Etat, dans le respect des compétences des départements, et en concertation avec les communes et leurs groupements, sont chargées de l'élaboration du schéma régional des infrastructures et des transports qui définit les priorités d'actions à moyen et à long terme sur son territoire pour ce qui concerne les infrastructures routières (article 17).

Dans le domaine du logement social, les départements interviennent à titre principal tandis que l'attribution des aides à la pierre pour le logement social pourra leur être déléguée par le préfet, ainsi qu'aux groupements de communes (articles 60 à 68). La compétence du conseil général est par ailleurs renforcée dans le domaine des personnes âgées (article 56-I alinéa 1<sup>er</sup>), avec une responsabilité unique du président dudit conseil dans l'adoption du schéma gérontologique. Une partie des missions de la protection

judiciaire de la jeunesse ressortit aussi de leur compétence (article 51-I alinéas 1<sup>er</sup> et 2, et article 59).

Dans le domaine de la santé publique, il reviendra aux régions d'établir des programmes de santé publique en complément des plans de l'Etat et de participer au financement des investissements hospitaliers (article 70 alinéas 1<sup>er</sup> et 2). Quant aux départements, ils définissent et mettent en œuvre «*la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale*» (article 49-I alinéa 1<sup>er</sup>). Ils sont au surplus responsables de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance (article 71).

En matière d'éducation nationale, la gestion des personnels techniques et des ouvriers est transférée aux collectivités territoriales (article 82-II pour les départements et 82-IV pour les régions, enfin articles 104 et suivants). Outre la responsabilité de construire et de gérer les collèges et les lycées, les collectivités territoriales se voient également reconnaître compétence en matière de gestion des personnels d'entretien (environ quatre vingt quinze mille techniciens, ouvriers et personnels de service qui pourront néanmoins rester fonctionnaires de l'Etat selon l'article 109-I). Les personnels pédagogiques (enseignants, surveillants) demeurent en revanche de l'entière responsabilité de l'Etat. Des transferts de biens immobiliers de l'Etat aux régions et aux départements sont mis en place (article 79).

Enfin, dans le domaine du patrimoine culturel, l'inventaire du patrimoine culturel est confié aux régions ou à défaut aux départements (articles 95 et suivants). Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent pour leur part, par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant, instituer un organisme chargé de la promotion du tourisme, constitué sous la forme d'un établissement public industriel et commercial et dénommé office de tourisme (article 3), assurant les missions d'accueil et d'information des touristes ainsi que de promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en cohérence avec le comité départemental et le comité régional du tourisme.

À ce dispositif de transfert décisionnel correspond en parallèle un dispositif de transfert financier (onze milliards d'euros) avec un nouvel article 72-2 de la Constitution disposant que «*Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures ... 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*». L'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, précise à ce sujet que les «*ressources propres*» des collectivités territoriales «*sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour*

*services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs».*

Les inégalités de ressources entre collectivités seront corrigées notamment par un système de péréquation financière consacré à l'article 72-2 *in fine*. Surtout, «*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*» (article 72-2 alinéa 4, dont le principe a été repris à l'article 120 de la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* disposant que «*Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires déterminées par la loi*»). La quasi-totalité des ressources de couverture sera procurée par le transfert d'une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers comme l'a prévu la loi de finances pour 2005. Le dispositif arrêté instaure la compensation sous la forme de l'attribution aux régions et à la collectivité territoriale de Corse d'une part du produit de ladite taxe obtenue par l'application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national. Des modalités similaires sont retenues pour la compensation des compétences transférées aux départements par l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur.

Outre l'exercice de compétences nouvellement dévolues, la démocratie institutionnelle locale se réalise par l'entremise d'un régime d'expérimentation locale.

#### B) L'expérimentation locale

Dispositif largement inédit (1), l'expérimentation locale a contribué à l'affirmation de la libre administration des collectivités territoriales par elles-mêmes (2).

##### 1) Le principe de l'expérimentation locale.

L'expérimentation normative est une méthode de réforme visant à tester celle-ci sur un échantillon réduit de personnes pour en connaître les effets avant qu'elle soit éventuellement généralisée ou, à défaut, abandonnée. Elle est, au même titre que l'évaluation, une technique légistique qui s'attache à étudier les effets d'un texte juridique avant qu'il soit réellement et globalement mis en œuvre. Mais ces deux techniques se distinguent par le moment de leur intervention. Alors que la méthode d'évaluation traditionnelle consiste, après la prise de la norme, à réaliser un bilan faisant état de son degré d'efficacité, au contraire, dans le système d'expérimentation, il y a essai avant la généralisation de la norme, l'évaluation étant alors *a priori*.

Dans la décision du 28 juillet 1993, à propos d'«universités expérimentales» dérogeant au droit commun, le Conseil constitutionnel a fixé trois conditions à l'expérimentation comme mode rénové de gouvernement: définir avec précision la nature et la portée de

l'expérimentation, identifier les cas d'expérimentation et non procéder par voie de définition générale, préciser les conditions et la procédure d'évaluation des résultats de l'expérimentation pour la maintenir, la modifier ou y mettre fin. À cet égard, le Professeur Guillaume Drago estime qu'il convient de proposer les conditions suivantes pour un droit à l'expérimentation et les inscrire dans la Constitution: ne permettre l'action des collectivités publiques que dans leur seul domaine de compétences, définir précisément le domaine d'action ou la zone géographique de l'expérimentation, la limiter dans le temps, imposer une évaluation objective par le Parlement à l'issue de l'expérience. Quant au Professeur Jacques Moreau, il estime que l'expérimentation présente trois caractéristiques majeures. D'une part, elle implique la création de règles nouvelles et, par définition, dérogoires au droit commun; d'autre part, elle suppose une durée limitée; enfin, elle est inséparable d'un mécanisme d'évaluation. Comme le constate le Professeur Jean-Marie Pontier, *«L'expérimentation est l'une des nouvelles figures de la réforme administrative de la V<sup>e</sup> République. Mais, associée à la décentralisation, elle effraie plus qu'elle n'enthousiasme, tant, en France, nous sommes peu habitués à imaginer la diversité dans l'univers administratif ... L'expérimentation ne peut avoir pour «philosophie» qu'une amélioration du service public. Et il ne s'agit pas nécessairement de «faire plus» que ce que fait l'Etat (ce sera souvent financièrement impossible) mais de faire «autrement» en espérant qu'il en sortira un «mieux»».*

2) L'expérimentation locale, instrument de la démocratie locale.

*«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 ... elles peuvent ... déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences»* (article 72 alinéa 4 de la Constitution). Avec cette technique inédite, les collectivités territoriales peuvent expérimenter une nouvelle législation ou une nouvelle réglementation à l'échelon local en vue de son éventuelle généralisation par l'Etat à l'échelon national. Ces collectivités sont à la fois à l'initiative et les bénéficiaires provisoires de ces expérimentations, en étant autorisées à déroger elles-mêmes à une norme législative ou réglementaire dans l'exercice d'une compétence qui leur est déjà acquise. Ces collectivités disposent aussi, dans les conditions prévues par la loi, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. En parallèle, un article 37-1 de la Constitution instaure une autre forme d'expérimentation en consacrant le principe selon lequel *«La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée, des dispositions à caractère expérimental»*. Le Parlement pourra donc édicter des lois à caractère expérimental et, dans le cadre du pouvoir réglementaire général attribué au Premier ministre par l'article 21 de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, le Gouvernement pourra prendre à l'avenir des décrets à caractère expérimental.

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 *relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales* précise les modalités de l'expérimentation, celles-ci variant selon qu'il s'agit

d'une expérimentation législative ou réglementaire. Dans le cadre de l'expérimentation locale législative, la loi qui autorise les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée (qui ne peut excéder cinq ans) et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé. Le texte législatif doit également préciser la nature juridique ainsi que les caractéristiques des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation, tout en fixant le cas échéant le délai dans lequel les collectivités qui remplissent les conditions qu'elle a arrêtées peuvent demander à participer à l'expérimentation par une délibération motivée (articles LO 1113-1 et LO 1113-2 du code général des collectivités territoriales). Enfin, avant l'expérimentation de la durée fixée pour l'expérimentation et au vu de son évaluation, la loi détermine selon les cas les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans, le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental, enfin l'abandon de l'expérimentation. Le dépôt d'une proposition ou d'un projet ayant l'un de ces effets proroge cette expérimentation jusqu'à l'adoption définitive de la loi, dans la limite d'un an à compter du terme prévu dans la loi ayant autorisé l'expérimentation (article LO 1113-6 du code précité).

Concernant l'expérimentation locale réglementaire, le Gouvernement, agissant par voie de décret en Conseil d'Etat, autorise, les collectivités territoriales à déroger à titre expérimental aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences (article LO 1113-7). Le décret doit contenir les différentes précisions mentionnées à l'article LO 1113-1. Les collectivités peuvent demander à bénéficier de l'expérimentation prévue par ce décret dans les conditions et selon les procédures définies à l'article LO 1113-2. Le Gouvernement adresse au Parlement un bilan des évaluations auxquelles il est procédé. L'expérimentation ne peut être poursuivie au-delà de l'expiration du délai mentionné par le décret en Conseil d'Etat qui l'avait autorisée, si elle n'a pas fait l'objet, par décret en Conseil d'Etat, de l'une des mesures prévues à l'article LO 1113-6.

\* \* \*

La décentralisation et la démocratie constitue ainsi un couple susceptible de se renforcer mutuellement pour le plus grand profit de l'Etat de droit. Le citoyen et les collectivités territoriales apparaissent comme les grands bénéficiaires du mouvement de décentralisation, permettant ce faisant à la réalité quotidienne de donner un sens effectif à des principes solennellement affirmés dans le bloc de constitutionnalité.