

CORRIGE DU GALOP N°4 DU 11 AU 18 AVRIL 2020

EPREUVE DE DROIT PUBLIC

Rappel du sujet, de son cadre et de ses difficultés

La République territoriale, entre unité et diversité

Le sujet mobilisait bien sûr les connaissances sur les sujets relatifs aux lois de décentralisation, au principe de libre administration des collectivités territoriales, ainsi qu'aux principes d'indivisibilité de la République et d'égalité. Des références pouvaient être utilement faites, concernant l'actualité du sujet, au « droit à la différenciation » envisagé dans le cadre de la révision constitutionnelle entamée en 2018 ainsi qu'au « droit de dérogation » reconnu au préfet, étendu à tout le territoire par le décret du 8 avril 2020.

La correction des copies a révélé deux difficultés récurrentes :

- La première concerne la construction des plans. De très nombreuses copies concluent, à la fin du I, qu'un équilibre a été atteint entre principe d'indivisibilité de la République et libre administration des collectivités territoriales, et peinent ensuite à relancer le propos en II. Pour favoriser un enchaînement dynamique des différentes sous-parties, il est souvent préférable de garder une tension à ce moment de la dissertation, plutôt que de procéder trop tôt à un tel constat.
- La seconde, caractéristique de ce type de sujets pour lesquels les connaissances de fond sont bien maîtrisées, a trait à la tendance de nombreux préparateurs à ressortir sur des pages entières des pans de cours sur la décentralisation et la déconcentration, en reliant insuffisamment à la problématique retenue. Le souci de montrer explicitement le lien entre le sujet posé et les connaissances présentées doit rester constant.

Rappel de méthodologie sur l'épreuve

La méthodologie de l'épreuve est bien comprise dans l'ensemble. Quelques points peuvent toutefois être améliorés :

- Evitez d'abuser des abréviations (ex : CC), surtout dans le corps du texte ;
- Citez correctement les articles auxquels vous faites références, en mettant le titre entre guillemets. Evitez les citations approximatives et n'écornez pas les noms de leurs auteurs ;
- Formulez les titres sous formes de phrases, et veillez à ce que celles-ci soient assez explicites pour permettre de connaître le contenu de votre partie/sous-partie. Evitez les titres du style « Face à un constat mitigé (A), des réformes sont nécessaires (B) » ;
- Evitez à tout prix les plans à tiroir, et veillez à garder un enchaînement logique entre vos sous-parties, et entre les différents paragraphes au sein de celles-ci.

Proposition de corrigé

L'article 15 du projet de loi constitutionnelle, déposé à l'Assemblée nationale le 9 mai 2018, introduit pour les collectivités territoriales une double possibilité de différenciation : différenciation des compétences, d'une part, en permettant que la loi puisse « prévoir que certaines collectivités territoriales exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie » ; différenciation des normes applicables, d'autre part, en permettant que les collectivités territoriales ou leurs groupements puissent « déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation autorisée dans les mêmes conditions ».

Ainsi, comme l'illustre cet exemple, la République encourage aujourd'hui ses territoires à exprimer leur diversité. Cette évolution est saisissante au regard, d'une part, de la tradition centralisatrice française, d'autre part, du principe d'indivisibilité de la République, affirmé à l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et à l'article 1^{er} de la Constitution de 1958. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a marqué à cet égard un point d'inflexion important, en précisant à ce même article 1^{er} que l'organisation de la République « est décentralisée », et en consacrant le principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce principe s'est traduit par des transferts de compétences aux collectivités territoriales, personnalités morales dotées d'une assemblée élue et d'un ressort territorial limité, énumérées à l'article 72 de la Constitution – communes, départements, régions, collectivités à statut particulier, collectivités d'outremer.

Cette promotion des collectivités, qui a pu conduire à évoquer une « République territoriale » (P. Sadran), n'est certes pas nouvelle : on peut faire remonter ses prémices aux premières lois de décentralisation du 10 août 1871 et du 5 avril 1884. Elle a pour objectif l'édification d'une administration plus efficace car plus proche des citoyens, et est encouragée par la construction européenne – les politiques de l'Union étant mise en œuvre au niveau régional, suivant en cela le principe de subsidiarité. Toutefois l'extrême diversité de statuts, de ressources et de compétences et de modes d'organisation entre collectivités territoriales entre aujourd'hui en tension tant avec cet objectif d'efficacité, menacé par la fragmentation de l'action publique, qu'avec les principes d'unicité et d'égalité, principes cardinaux d'une République unitaire.

Comment gérer ces tensions et dégager, dans la relation de la République à ses collectivités, un équilibre territorial satisfaisant ?

Avec le mouvement de décentralisation, le poids croissant de collectivités territoriales toujours plus diverses est venu un temps questionner les principes garantissant l'unité de la République, et menacer l'efficacité de l'action publique (I). Si la réaffirmation de ces principes a permis d'aboutir à un équilibre entre libre administration et indivisibilité de la République, les rapports entre services territoriaux de l'Etat et collectivités restent perfectibles, et une capacité de différenciation encadrée semble pouvoir être reconnue à celles-ci (II).

Les « actes » successifs de la décentralisation ont consacré l'organisation décentralisée de la République en conférant aux collectivités territoriales une place toujours grandissante (A). Cette reconnaissance de la diversité des territoires de la République est toutefois difficile à concilier avec l'unité de celle-ci (B).

*

La décentralisation et la reconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales qui l'a accompagné a conduit à une large diversité de droit et de fait de ces collectivités.

Les lois successives de décentralisation ont consacré la place centrale des collectivités dans la République, ainsi que la diversité de leurs statuts.

Ce premier point vous invite à un bref récapitulatif des lois de décentralisation, dans une approche chronologique. Inutile d'y consacrer une place disproportionnée au regard des autres paragraphes de votre dissertation, mais vous êtes tout de même invités à mentionner les références suivantes :

- *Lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 relatives aux départements et aux communes (élection du maire, élection des assemblées locales au suffrage universel, personnalité morale conférée aux collectivités)*
- *Loi du 2 mars 1982 (passage de la tutelle du préfet au contrôle a posteriori des actes des collectivités, création de la région).*
- *Lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 (transfert de compétences),*
- *Révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (cf. intro),*
- *Loi du 13 août 2004 (transfert de compétences)*
- *Loi du 29 juillet 2004 (autonomie financière des collectivités)*
- *Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (nouveau statut des métropoles, clarification de la répartition des compétences via les collectivités « chef de file »*
- *Loi du 16 janvier 2015 (redécoupage des régions)*

Tentez de retenir ces dates plutôt que de vous borner à mentionner, par exemple, les « Lois Deferre de 1982-1983 ».

En assurant la mise en œuvre du principe de libre-administration, ces évolutions juridiques ont conduit à une diversification de fait des compétences et des ressources des collectivités territoriales.

Ce principe mérite une description détaillée. Vous êtes invités à procéder :

- *En commençant par citer les textes, par ordre d'importance (articles 34 et 72 de la Constitution, article L. 1111-1 CGCT – quasiment jamais cité dans les copies),*
- *Puis en mentionnant la consécration jurisprudentielle de ce principe comme PVC par la DC 1979, « Nouvelle Calédonie », et comme liberté fondamentale protégée par la procédure du référé-liberté (CE 2001, Commune de Venelles)*

Vous pouvez ensuite décrire les conséquences de ce principe quant à la diversité des collectivités :

- *En termes de compétences, avec une répartition autour de trois pôles principaux (urbanisme et équipements de proximité pour les communes et intercommunalités, solidarité sociale et territoriale pour les départements, aménagement du territoire et développement économique pour les régions) ;*
- *En termes de ressources financières et notamment fiscales, en précisant l'absence d'autonomie fiscale des collectivités, et le principe selon lequel un transfert de compétence doit s'accompagner des ressources correspondantes ;*
- *En termes de ressources humaines, en mentionnant l'existence de la fonction publique territoriale (loi du 11 janvier 1984).*

*

La grande diversité ainsi reconnue et encouragée en ce qui concerne les collectivités territoriales est toutefois difficile à concilier avec l'unité de la République, tant parce qu'elle se heurte au principe d'égalité que parce qu'elle menace l'efficacité de l'action publique sur tout le territoire.

La diversité traditionnelle dans l'application des lois et règlements, héritage historique, est venue se doubler d'une diversité nouvelle, encouragée par la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation.

Deux séries d'éléments sont ainsi à mentionner ici :

- *La diversité « héritée », où vous pourrez évoquer les statuts de l'outremer (le titre XIII de la Constitution relatif à la Nouvelle Calédonie ainsi que les articles 73 et 74) mais aussi la Corse, et les règles d'organisation particulières qui y sont associées ;*
- *La diversité « nouvelle », née de la reconnaissance du droit à l'expérimentation prévu à l'article 37-1 de la Constitution, et dont une récente décision CE 2019, CIMADE, en matière de traitement des demandes d'asile en Guyane, est venue préciser les contours (cf. <https://www.dalloz-actualite.fr/document/ce-6-nov-2019-req-n-422207>)*

Cette situation d'extrême diversité a conduit tant à faire évoluer le principe d'égalité, au risque d'atteindre à l'unité de la République, qu'à mettre en péril la capacité de certaines collectivités à mener à bien leurs missions.

Pour ce qui concerne les tensions relatives au principe d'égalité, vous pourrez faire état des dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement outremer, mais aussi de la possibilité de procéder à des zonages destinés à favoriser économiquement certains territoires, mentionnés dès la DC 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, présente au dossier). La QPC 2011, « Somodia » peut aussi s'inscrire dans ce cadre.

Pour ce qui concerne la parcellisation de l'action publique, source d'inefficacité, vous pourrez mentionner les difficultés financières de certaines collectivités, notamment après la crise des emprunts toxiques, mais aussi « l'émiettement » des politiques publiques dans certains secteurs (Rapport sénatorial Delevoye, 2000, « Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité »), mettant à mal la capacité des collectivités à mener à bien leurs missions.

**

L'unité de la République reste avant tout assurée par le principe d'indivisibilité et par l'application uniforme des droits fondamentaux sur tout le territoire (A), ce qui laisse possible des limiter les inégalités de fait entre collectivités tant par une meilleure coordination entre collectivités et avec les services de l'Etat que par la développement d'un « droit à la différenciation » soigneusement encadré (B).

*

La libre administration des collectivités territoriales ne se fait pas *in fine* au détriment de l'unité de la République dès lors qu'elle reste encadrée par le principe d'indivisibilité et par l'application uniforme des droits fondamentaux sur tout le territoire.

Le principe d'indivisibilité de la République demeure une contrainte forte sur la libre administration des collectivités territoriales, limitant la diversité qui résulte de celui-ci.

Certains éléments de cette partie étaient très bien maîtrisés, d'autres beaucoup moins. Pouvaient y figurer les points suivants :

- *Les collectivités n'ont pas la compétence de leur compétence ;*
- *En matière de contrôle de légalité, l'autorité préfectorale dispose d'une compétence discrétionnaire pour saisir la juridiction administrative (CE 1997, Commune du Port) ;*
- *L'Etat conserve un rôle prééminent pour définir les règles de la fonction publique territoriale (CE 1997, Département de la Loire)*
- *Le préfet peut se substituer à une collectivité le cas échéant, en matière de maintien de l'ordre public (article 2215-1 CGCT) et même procéder à la vente des biens de celle-ci (CE 2005, Sté fermière de Campoloro) ;*
- *La théorie des mutations domaniales n'est pas davantage remise en cause par le principe de libre administration des collectivités (CE, 2002, Cne de Provville) ;*
- *Les référendums décisionnels locaux ne peuvent concerner que des affaires relevant de la compétence de la collectivité (article LO 1112-1 CGCT).*

Les droits fondamentaux demeurent eux aussi d'application uniforme sur l'ensemble du territoire de la République, participant à l'unité de celle-ci.

Pour illustrer cette idée, vous pourrez citer la DC 2002, « Loi relative à la Corse », analysée par F. Melin-Soucramanien dans <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-principe-d-egalite-entre-collectivites-locales>).

Cette application uniforme des droits fondamentaux est garantie par le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel – cf. par exemple le contrôle sur les « lois de pays » de Nouvelle Calédonie avec DC 2000, « Taxe générale sur les services »).

Il en va de même de l'application uniforme des valeurs républicaines, telle que celle de laïcité (CE, 2011, Cne de Trélazé). Comme les droits fondamentaux, celles-ci sont exclues du champ du droit d'expérimentation.

*

Pour corriger les inégalités de fait entre collectivités, il est possible d'envisager une meilleure coordination entre collectivités et avec les services déconcentrés de l'Etat, ainsi que le développement d'un « droit à la différenciation » soigneusement encadré.

Des marges de progression existent pour ce qui concerne la coopération entre les différentes collectivités et entre collectivités et services déconcentrés, afin de limiter les effets négatifs d'une diversité de fait trop importante et d'améliorer l'efficacité de l'action publique territoriale.

La suppression de la clause générale de compétence pour les départements et régions par la loi NOTRE du 7 août 2015 est allée dans le sens d'une meilleure répartition des tâches entre collectivités. De nombreuses copies ont suggéré de la réinstaurer en se fondant sur un récent rapport parlementaire - suggestion possible, mais qu'il s'agit alors de justifier soigneusement.

Pour ce qui concerne la coopération avec les services de l'Etat, il était possible d'exploiter le discours de Jean-Marc Sauvé présenté au dossier, sans nécessairement en citer des extraits exhaustifs, mais en en retenant l'objectif d'une meilleure complémentarité entre collectivités et services déconcentrés, suivant en cela la loi ATR du 6 février 1992.

L'important n'était donc pas de multiplier les propositions (ex : extension du rôle du préfet sur les services déconcentrés) mais plutôt de retenir celles se justifiant au regard du sujet posé.

Le développement des établissements de coopération mentionnés par l'avis CE 2017 « sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences » faisait partie de ces propositions envisageables.

Remédier aux conséquences négatives d'une grande diversité de fait entre collectivités implique aussi de favoriser l'expérimentation, voire d'ouvrir des possibilités de différenciation.

Pour ce qui concerne l'expérimentation, son développement pouvait être encouragé en reprenant la proposition de l'étude du CE 2019 : Modifier la loi organique du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales en mettant fin à l'exigence d'un décret en Conseil d'État arrêtant la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation.

Pour ce qui concerne la différenciation, il était possible de se référer au projet de loi constitutionnelle, déposé à l'Assemblée nationale le 9 mai 2018 (cf. accroche), en précisant que cette différenciation proposée est double (compétences + normes) et en rappelant l'importance du contrôle du juge. A cet égard, les propositions d'amélioration du déferé préfectoral aurait gagné à se concentrer sur la nécessaire hiérarchisation de celui-ci (ex : actes mettant en jeu des libertés fondamentales ; engagements financiers conséquents), davantage que sur la question des moyens.