

La structure de la République française (métropole)

Jean-François Aubert
Professeur à l'Université de Neuchâtel

1. Nous appelons structure d'un Etat la division de cet Etat en circonscriptions ou en collectivités territoriales. Les circonscriptions sont prises ici dans le sens de ressorts de compétence des organes de l'Etat; les collectivités, dans celui de personnes publiques dotées d'organes et de compétences qui leur sont propres. Un Etat qui n'aurait ni circonscriptions, ni collectivités territoriales serait totalement centralisé et concentré. Cela ne se conçoit que s'il est très petit. Un Etat qui a des circonscriptions, mais pas de collectivités territoriales, est centralisé et déconcentré. Un Etat qui a des collectivités territoriales est décentralisé. Si ces collectivités ont une personnalité suffisamment forte, on est en présence d'un Etat fédératif. La limite à partir de laquelle un Etat est fédératif n'est pas facile à marquer; elle ne sera pas examinée ici.

2. La structure de la République française fait actuellement l'objet d'une réforme assez profonde. Il nous a donc paru indiqué de lui consacrer quelques pages. Mais, autant que les directives des éditeurs du présent volume, la prudence nous commande d'être sommaire. D'abord, la législation française, du moins sur ce point, déconcerte l'observateur étranger par son extrême complication. Et surtout, la conception que les juristes français se font de cette matière est tout à fait différente de la nôtre.

Chez nous, la division de la Confédération en cantons, qui est indiscutablement du type fédératif, est exposée dans les ouvrages de droit constitutionnel. La division des cantons en communes, quoiqu'elle ne soit qu'une variété de décentralisation, est aussi considérée, en général,

comme relevant du droit constitutionnel. Tandis qu'en France, malgré les références qu'y fait la Constitution de 1958 en certains de ses articles, les problèmes de structure sont renvoyés aux auteurs de droit administratif. Il y a là plus qu'une différence de rubrique. Les administrativistes français, habitués à la minutie, sont enclins à passer sous silence des règles essentielles, tellement elles leur semblent notoires. C'est ainsi, par exemple, que la procédure de création et de suppression des collectivités territoriales, qui revêt tant d'importance aux yeux des juristes suisses, ne paraît guère retenir l'attention de leurs collègues français.

3. La France métropolitaine est divisée, aujourd'hui, en 22 régions, 96 départements, 324 arrondissements, environ 3700 cantons et 36 000 communes.

Les départements et les communes sont des collectivités territoriales traditionnelles, reconnues expressément comme telles par l'art. 72 I de la Constitution.

Les arrondissements sont des circonscriptions administratives, où l'agent de l'Etat se nommait, jusqu'à l'an dernier, sous-préfet. Les cantons, qui ont été, jadis, des circonscriptions administratives et judiciaires, ne sont plus que des circonscriptions électorales pour les conseils généraux des départements; ils ne servent donc plus à la déconcentration et ne sont qu'un élément accessoire de la décentralisation.

Les régions ont été successivement des circonscriptions administratives, puis des établissements publics à base territoriale; elles sont en voie de devenir des collectivités territoriales.

Ajoutons, pour compléter le tableau, que le territoire français est encore découpé en circonscriptions spéciales pour l'exécution de certaines tâches; par exemple, en 26 académies pour l'application de la législation sur les Universités; en gouvernements militaires, etc. Il n'en sera plus question dans les pages suivantes.

4. Les régions, les départements et les communes ne sont pas seulement des collectivités territoriales; ce sont, en même temps, des circonscriptions administratives. Ils n'ont donc pas seulement leurs propres organes (conseils élus, maires) et leurs propres compétences. Ils constituent également, par leur territoire, des ressorts des activités de l'Etat. Sur le plan de la commune, il y a même, dans la personne du maire, un véritable dédoublement fonctionnel: le maire est, à la fois, agent de la commune et agent de l'Etat. Sur le plan du département, on pouvait en dire autant, jusqu'à l'an dernier, du préfet; mais ici, le dédoublement vient d'être aboli: le préfet, qui a pris le nom de commissaire de

la République, n'est plus qu'un agent de l'Etat; il a été remplacé, dans son activité départementale, par le président du conseil général. Et une évolution semblable se produit pour la région.

Nous allons maintenant montrer brièvement, en commençant par le bas, ce que sont les communes, les départements et les régions.

A. La commune

5. *Histoire.* La première Assemblée nationale constituante française a donné aux paroisses et communes de l'Ancien Régime une organisation relativement décentralisée, mais uniforme, par une loi du 14 décembre 1789. Cette organisation a subi, depuis lors, toute sorte de vicissitudes, centralisation sous le consulat, décentralisation progressive sous la Monarchie de Juillet, mais elle a gardé son uniformité. Elle a trouvé une expression durable dans la loi du 5 avril 1884, modifiée par un décret-loi du 5 novembre 1926. Puis les revisions se sont multipliées, sous la Cinquième République, au point qu'il a fallu, selon une technique aujourd'hui assez répandue, procéder récemment à une codification de la matière: toutes les dispositions législatives et réglementaires qui s'y rapportent figurent, depuis 1977, en vertu de trois décrets, dans le «code des communes»¹.

La difficulté majeure de ce droit des communes résulte du fait qu'une organisation uniforme est imposée à des collectivités de tailles très diverses: sur 36 000 communes, 16 000 ont moins de trois cents habitants, 23 000 moins de cinq cents, tandis qu'une trentaine en ont plus de cent mille. Le législateur français a cherché à résoudre le problème des petites communes, ces aimables villages où l'on dénicher à grand-peine un café, en favorisant les fusions et les regroupements.

6. *Sources.* La Constitution du 4 octobre 1958 consacre aux communes au moins trois dispositions². L'art. 34 III dit que «la loi fixe les règles concernant le régime électoral ... des assemblées locales». L'art. 34 IV, que «la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources». Enfin, l'art. 72 dit que «les collectivités territoriales (donc notamment les communes) ... s'administrent librement par des

¹ C.A.D., p. 38 ss.

² La représentation des collectivités territoriales dans le Sénat, deuxième chambre du Parlement de la République (art. 24 III de la Constitution), n'est pas traitée ici. L'élection des sénateurs, au suffrage indirect, par des collèges départementaux est réglée actuellement par les art. 274 à 327 du code des élections, C.A.D., p. 767 ss. L'attribution aux régions du statut de collectivité territoriale (ci-après, N° 17 *in fine*) nécessitera une révision partielle de ces dispositions: Conseil constitutionnel, décision du 25 février 1982, relative à la Corse, R.D.P., 1982, p. 1295.

conseils élus et dans les conditions prévues par la loi». Ces textes sont entachés de deux imprécisions. D'abord, on ne voit pas pourquoi le constituant emploie deux adjectifs (local et territorial) pour désigner deux ordres de collectivités dont le Conseil constitutionnel vient de dire qu'ils étaient identiques. Ensuite, on ne sait pas si le législateur doit se borner à poser les principes fondamentaux de l'organisation communale, à charge pour le Gouvernement de les réaliser, ou s'il peut en donner une réglementation exhaustive.

Il résulte de cette dernière remarque qu'en matière de droit communal, le domaine de la loi et celui du règlement ne sont pas clairement délimités, ce que confirme d'ailleurs la lecture du code des communes.

7. *Création et suppression de communes.* Ce point est réglé par un décret (règlement) du 22 janvier 1959 et par une loi du 16 juillet 1971, qui sont reproduits dans le code, L. 111 et 112, R. 112. Pour ne parler que de la fusion, qui est l'opération la plus importante (voir ci-dessus), on distingue un mode consensuel et un mode autoritaire. Si les conseils municipaux sont d'accord, la fusion est prononcée par un arrêté du commissaire de la République (ci-devant arrêté préfectoral). Il en va de même si, à défaut d'accord des conseils municipaux, la majorité des électeurs de l'ensemble des communes touchées, correspondant à au moins un quart des électeurs inscrits, accepte la fusion; sous la réserve que cette fusion ne s'étendra pas à la commune qui l'aurait rejetée à la majorité qualifiée des deux tiers des électeurs, correspondant à la moitié au moins des électeurs inscrits. Faute du consentement des conseils municipaux ou des électeurs, la fusion peut toujours être décrétée par le Gouvernement, mais cette procédure n'est, paraît-il, guère utilisée.

8. *Organisation.* La commune a deux organes, le conseil municipal et le maire, qui forme, avec ses adjoints, la municipalité. Ces deux organes étaient électifs du temps de la loi de 1789, puis nommés par le Gouvernement dès le consulat. Le conseil est redevenu électif en 1831; le maire seulement en 1882.

a) *Le conseil municipal.* Il est composé d'un nombre variable de membres, selon la population de la commune. De neuf membres, pour les communes qui ont moins de cent habitants, jusqu'à soixante-neuf pour celles qui en ont trois cent mille ou plus: loi du 19 novembre 1982³. Une loi spéciale, du 31 décembre 1982, règle le statut des villes de Paris, Marseille et Lyon⁴.

³ B.L.D., 1982, p. 498.

⁴ A.L.D., 1983, p. 85: 163, 101 et 73 membres.

L'élection a lieu tous les six ans, au mois de mars. La dernière a eu lieu précisément en 1983. Le conseil peut être, dans l'intervalle, dissous par un décret motivé du Gouvernement, L. 121-4.

La loi précitée, du 19 novembre 1982, a substitué à la traditionnelle majoritaire à deux tours un système mélangé de majoritaire et de proportionnelle. La liste qui recueille la majorité absolue des suffrages exprimés – ou, dans un second tour, une majorité simplement relative – obtient la majorité absolue des sièges. Les autres sièges sont répartis, proportionnellement, entre toutes les listes, y compris la liste majoritaire, mais à l'exclusion des listes qui n'ont pas atteint un quorum de cinq pour cent des suffrages exprimés. La commune forme, en principe, une circonscription électorale unique. Elle est divisée en «secteurs» dans les villes de Paris, Marseille et Lyon⁵.

b) *Le maire.* Il est élu par le conseil municipal, parmi ses membres, pour la durée de la législature, à la majoritaire à trois tours. Avec lui sont élus, de la même manière, des adjoints, au nombre de deux à seize selon la population de la commune.

Le maire peut être révoqué, comme les adjoints, par un décret motivé du Gouvernement, L. 122-15.

9. *Pouvoirs.* Nous renvoyons à la fin de cet exposé la mention des compétences de la commune (Nos 25 ss). A l'intérieur de ces compétences, les pouvoirs se partagent comme il suit entre le conseil municipal et le maire.

a) *Le conseil municipal* est l'organe délibérant. C'est ainsi qu'il lui appartient de créer des services publics, d'ordonner des travaux publics, d'accorder des subventions, d'instituer des taxes ou des centimes additionnels, de voter le budget.

b) *Le maire* est l'organe gouvernemental. Il prépare les délibérations du conseil municipal et il les exécute. Il agit aussi sur délégation du conseil. Enfin il a, en propre, un pouvoir de police. Notons que ses adjoints ne sont pas des collègues, mais de simples auxiliaires: le gouvernement de la commune est de type présidentiel.

A côté de ses fonctions communales, on se rappelle peut-être que le maire en remplit d'autres au nom de l'Etat: la commune est *aussi* une circonscription administrative (ci-dessus, No 4). C'est en sa qualité

⁵ Vingt, six et neuf secteurs, avec un nombre de sièges très variable; par exemple, à Paris, il y a trois sièges dans le premier secteur et quatorze dans le dix-huitième.

d'agent de l'Etat que le maire veille à l'application des lois et des règlements de la République, revise les listes électorales, recrute les militaires, dirige le service de l'enseignement obligatoire, exerce le ministère d'officier de l'état civil et certaines attributions de la police judiciaire.

10. *Contrôle administratif.* Le maire, quand il agit au nom de l'Etat, est soumis au pouvoir hiérarchique de l'administration supérieure, Gouvernement, ministre de l'intérieur, commissaire de la République (ancien préfet): selon les circonstances et, en principe, pour des raisons d'opportunité aussi bien que de légalité, le Gouvernement peut révoquer le maire, le ministre peut le suspendre, le commissaire peut l'inscrire, annuler ou réformer ses actes, décider à sa place.

La surveillance sur le conseil municipal et sur le maire agissant au nom de la commune se présente en des termes très différents. Nous sommes ici dans un système de décentralisation, non plus de déconcentration. Le contrôle hiérarchique n'y a plus sa place. Le législateur français avait donc imaginé, dès le siècle dernier, un régime subtil de «tutelle administrative». Ce régime, allégé par une ordonnance du 5 janvier 1959 et une loi du 31 décembre 1970, soumettait certains actes, limitativement énumérés, à l'approbation préalable du préfet ou du sous-préfet et exposait les autres actes, même devenus exécutoires, à l'annulation, par le préfet, pour cause d'illégalité, voire d'inopportunité, dans le cas des arrêtés que les maires prennent en matière de police. Les actes de tutelle pouvaient, à leur tour, être portés par le conseil municipal ou le maire devant le tribunal administratif, dans un recours pour excès de pouvoir.

Première expression de la politique de décentralisation annoncée par le parti socialiste, la loi du 2 mars 1982, «relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions»⁶, a changé tout cela. Elle a levé la tutelle administrative sur les communes et supprimé les procédures d'approbation et d'annulation, ne laissant au commissaire de la République que la faculté de déférer au tribunal administratif les actes de la commune qui lui paraissent contraires au droit ou aux intérêts de la nation.

Initialement, le législateur avait pensé donner aux actes communaux un caractère exécutoire immédiat. Censuré sur ce point par le Conseil constitutionnel, qui l'estimait contraire à l'art. 72 III de la Constitution⁷, il a corrigé son texte par une loi du 22 juillet 1982⁸: les actes communaux

⁶ B.L.D., 1982, p. 113.

⁷ Décision du 25 février 1982, R.D.P., 1982, p. 1289.

⁸ B.L.D., 1982, p. 339.

exposés au recours du commissaire de la République ne peuvent devenir exécutoires qu'après qu'ils lui ont été effectivement transmis, à lui ou à son délégué dans l'arrondissement (l'ancien sous-préfet). Le commissaire peut ensuite, s'il décide de saisir la juridiction administrative, demander le sursis à l'exécution, c'est-à-dire l'effet suspensif, qu'il obtiendra à des conditions plus faciles que celles du droit commun. Dans tous les cas, le commissaire qui recourt doit en informer sans délai l'autorité communale, de façon qu'elle puisse rapporter son acte ou le modifier et mettre ainsi un terme à la contestation.

Ajoutons que le contrôle juridictionnel, qui prend désormais la place de la tutelle, peut aussi être déclenché par les administrés qui y ont un intérêt suffisant: ils agiront soit directement, soit en demandant au commissaire d'user de sa propre faculté de recours⁹.

B. Le département

11. *Histoire.* Le département est une création de la première Assemblée nationale constituante française, qui en a découpé quatre-vingt-trois par une loi du 26 février 1790. Les départements avaient alors leurs organes élus. Le consulat les transforma en circonscriptions purement administratives, dans lesquelles il plaça un préfet. Le département s'est de nouveau décentralisé, en partie, sous Louis-Philippe. Il a reçu sa charte dans la loi du 10 août 1871¹⁰. Le nombre des départements s'est accru durablement de trois au temps de la Convention, par division; de trois en 1860, par annexion (Savoie); d'un encore en 1871, par la constitution du «territoire de Belfort», devenu département en 1922; de cinq en 1964 et 1975, par la division de la Seine et de Seine-et-Oise; d'un enfin en 1975, par la division de la Corse.

12. *Sources.* Les art. 34 et 72 de la Constitution de 1958, cités au N° 6, se rapportent également aux départements. Les règles essentielles figurent dans la loi mentionnée du 10 août 1871. Il n'a pas été fait de «code des départements», comme il y en a un pour les communes. La loi de 1871 a été révisée sur de nombreux points par la loi du 2 mars 1982.

13. *Création et suppression de départements.* On a toujours admis que ces opérations nécessitaient une loi. Mais la chose n'est dite que

⁹ Sur le déclenchement du contrôle juridictionnel des actes des collectivités territoriales, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation a publié une circulaire très détaillée, datée du 22 juillet 1982, B.L.D., 1982, p. 345.

¹⁰ C.A.D., p. 312 ss.

dans une ordonnance du Gouvernement (alors provisoire) de la République française, du 2 novembre 1945, art. 1^{er} III¹¹. Et la suite de cet alinéa donne à penser que la modification pourrait être faite par un simple décret, si les conseils généraux de tous les départements intéressés sont d'accord. Quoi qu'il en soit, c'est une loi du 10 juillet 1964¹² qui a supprimé les départements de la Seine et de Seine-et-Oise et créé ceux des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne (formant à eux trois la «petite couronne»), ainsi que de l'Essone, des Yvelines et du Val-d'Oise; c'est une loi du 31 décembre 1975¹³ qui a créé le département de Paris (voir ci-après, N° 23); et c'en est une du même jour qui a supprimé le département de la Corse et créé ceux de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud.

14. *Organisation.* Le département a eu longtemps pour organes le conseil général, la commission départementale et le préfet. C'était l'époque où le préfet agissait tantôt au nom de l'Etat, tantôt au nom du département. Depuis l'an dernier, ce personnage, devenu commissaire de la République, n'agit plus qu'au nom de l'Etat, qu'il représente dans le département. Ses tâches locales ont passé au président du conseil général, qui a pris ainsi la qualité d'un organe nouveau. Quant à la commission départementale, elle a été, à la même occasion, remplacée par le bureau du conseil général.

a) *Le conseil général.* Il est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département. Comme le découpage des cantons remonte au XIX^e siècle et qu'il n'a depuis lors été qu'imparfaitement corrigé, le nombre des cantons et, partant, celui des conseillers généraux ne sont pas en rapport avec la population.

Les conseillers généraux sont élus pour six ans. L'élection a lieu tous les trois ans, au mois de mars, dans la moitié des départements. La dernière s'est faite, pour une moitié, en 1982. La prochaine se fera, pour l'autre moitié, en 1985. La circonscription électorale est précisément le canton, d'où le nom de «cantonales» qu'on donne à ces élections. Le système est celui de la majoritaire à deux tours. Au premier tour, n'est élu que le candidat qui recueille la majorité absolue des suffrages, correspondant à au moins un quart des électeurs inscrits. Au second tour, la majorité relative suffit; mais il faut, pour y participer, avoir obtenu au tour précédent les suffrages d'un dixième au moins des électeurs inscrits. Les circonscriptions étant inégales, ainsi qu'on vient de le dire, il

¹¹ C.A.D., p. 335.

¹² C.A.D., p. 385 ss.

¹³ C.A.D., p. 395 ss.

en résulte que les campagnes sont mieux représentées que les villes. Le redécoupage des cantons s'opère par la voie d'un décret du Gouvernement (art. 3 de l'ordonnance, précitée, du 2 novembre 1945).

Un conseil général pourrait être dissous par un décret motivé du Gouvernement; art. 35 et 36 de la loi de 1871, puis art. 43 de la loi de 1982. La chose ne s'est produite qu'une seule fois dans la métropole, en 1874.

b) *Le président du conseil général.* Il est élu par le conseil général, parmi ses membres, pour trois ans, à la majoritaire à trois tours. Lors des deux premiers tours, le candidat n'est élu que s'il recueille la majorité absolue de tous les membres du conseil, et non pas seulement de ceux qui ont voté; art. 38 de la loi de 1982.

c) *Le commissaire de la République.* C'est, avec moins de pouvoirs, le même personnage que le préfet de naguère. La loi du 2 mars 1982 parle du «représentant de l'Etat». Il a fallu un décret, du 10 mai suivant, pour lui donner le titre, encore insolite, de «commissaire de la République»¹⁴. Le commissaire est nommé par un décret du Président de la République en Conseil des ministres (art. 13 III de la Constitution). Il peut être discrétionnairement muté ou mis en disponibilité.

15. *Pouvoirs.* a) *Le conseil général* est l'organe délibérant. Il crée des services publics, accorde des subventions, institue des taxes, vote le budget.

b) *Le président du conseil général* prépare les délibérations du conseil général et il les exécute. Il a pris, à cet égard, la place du préfet. Mais il n'a pas, comme le maire dans la commune, de pouvoir de police.

c) *Le commissaire de la République* n'a plus, comme le préfet, deux fonctions. Il est exclusivement agent de l'Etat.

16. *Contrôle administratif.* La tutelle administrative que le préfet exerçait sur le conseil général différait sensiblement de celle qu'il exerçait sur les conseils municipaux et sur les maires. Ce n'est pas lui qui pouvait annuler ses délibérations. Il pouvait seulement en suspendre l'exécution pour les déférer au Gouvernement. De même l'approbation, là où elle était réservée, relevait du Gouvernement ou d'un ministre. Mais, quelles qu'aient été les différences, la loi du 2 mars 1982 a supprimé cette tutelle comme elle a aboli celle des communes, en la remplaçant par un même contrôle juridictionnel.

¹⁴ B.L.D., 1982, p. 237.

C. La région

17. *Histoire.* La région est une institution récente. Elle a pris corps dans les années cinquante, en conséquence directe de la planification économique et de l'aménagement du territoire. Mais elle procédait aussi de l'idée, plus générale, que le département était une figure artificielle, taillée par des théoriciens, et devenue de surcroît trop petite: celui qui était pour la région était contre le département. Pour finir, le département s'est révélé plus coriace qu'on ne l'aurait cru; la région, qui devait le remplacer, s'y est simplement superposée.

Le décret du 30 juin 1955 a créé vingt-deux «régions de programme», qu'un autre décret, du 7 janvier 1959, a nommées «circonscriptions d'action régionale». Deux nouveaux décrets, du 14 mars 1964, leur ont donné des organes, un préfet de région, qui est le préfet du département dans lequel la région a son chef-lieu, une conférence des préfets des départements de la région, une commission représentant les intérêts socio-professionnels de la région. Il n'y avait là encore rien qui fût de type décentralisé; ce n'était qu'une variété supplémentaire de déconcentration, de caractère surtout consultatif, appliquée aux affaires économiques.

Ensuite le Président De Gaulle vint avec un projet de vraies régions, dotées d'autorités vraiment locales¹⁵. Mais son projet avait deux particularités qui lui furent fatales: les deux cinquièmes des membres des conseils régionaux devaient être désignés par des corporations (syndicats, associations d'industriels, de parents, d'enseignants, etc.), en dehors des procédures électorales habituelles; et le Sénat de la République devait être réformé dans un esprit semblable, en même temps que ses pouvoirs étaient diminués. Le référendum du 27 avril 1969 tourna mal et le Président s'en alla.

Le grand dessein ne fut toutefois pas entièrement abandonné. M. Pompidou reprit l'affaire, l'allégea de ce qui concernait le Sénat et fit adopter la loi du 5 juillet 1972¹⁶. Cette loi renonce à faire de la région une collectivité territoriale, comme il était prévu dans le projet de 1969; mais, en lui donnant le statut d'un établissement public, elle atteint un résultat très semblable. L'organe local est le conseil régional, composé des députés et des sénateurs qui ont été élus dans la région, de membres élus par les conseils généraux des départements de la région, d'autres encore élus par les conseils municipaux des villes: il n'y a donc que des élus, dont plusieurs, il est vrai, au second degré; mais l'élément

¹⁵ Le texte du projet de loi constitutionnelle est reproduit chez Maurice DUVERGER, *Constitutions et documents politiques*, 9^e éd., Paris, 1981, p. 209 ss.

¹⁶ C.A.D., p. 353 ss.

corporatiste, c'est-à-dire socio-professionnel, qui avait caractérisé le projet de 1969 a disparu. Le conseil régional est un organe délibérant. Il fait faire des études, émet des avis, des propositions. Il arrête des participations financières. Il répartit des crédits de l'Etat entre les départements (décrets des 9 janvier et 18 février 1976). Il peut créer des parcs naturels (décret du 24 octobre 1975). Il peut instituer des taxes. Il vote le budget. La tutelle administrative est légère: le préfet de région peut simplement demander une nouvelle délibération dans les quinze jours et déférer au Gouvernement, pour qu'il l'annule, un acte qu'il juge illégal.

La loi du 2 mars 1982, plusieurs fois mentionnée, marque le dernier progrès de l'évolution: la région devient une collectivité territoriale, administrée par un conseil issu de l'élection directe, art. 59 I.

18. *Sources.* La Constitution ne parle pas expressément des régions, comme elle l'aurait fait si la révision de 1969 avait été acceptée. Mais, après avoir énuméré, à l'art. 72 I, trois sortes de collectivités territoriales (les communes, les départements et les territoires d'outre-mer), elle permet à la loi d'en créer d'autres. La loi de 1982, en conférant à la région le statut d'une collectivité territoriale, a précisément usé de cette permission. Notons toutefois que, jusqu'à l'élection des conseils régionaux au scrutin direct, la région demeure un établissement public. D'ailleurs, comme la loi de 1982 se borne à modifier, sans l'abroger, celle de 1972, les deux lois continueront à coexister même après l'élection des nouveaux conseils régionaux.

Il y a une loi spéciale, également du 2 mars 1982, pour la région de Corse¹⁷.

19. *Création et suppression de régions.* Il semble qu'elles puissent se faire par un décret du Gouvernement, après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés: art. 2 de la loi de 1972.

20. *Organisation.* a) *Le conseil régional.* Ce doit être un conseil élu, comme le sont le conseil général dans le département et le conseil municipal dans la commune. Mais la loi qui réglera l'élection n'a pas encore été adoptée. Il y a peut-être une préfiguration de ce qu'elle sera dans la loi précitée sur la région de Corse, de 1982, d'après laquelle l'«assemblée de Corse» — c'est le nom que porte le conseil de cette région — est élue pour six ans, en une circonscription unique, à la représentation proportionnelle.

¹⁷ B.L.D., 1982, p. 133.

b) *Le président du conseil régional.* Il est élu par le conseil parmi ses membres. Nous n'avons pas trouvé les dispositions qui règlent cette élection.

c) *Le comité économique et social.* Il est composé de représentants d'associations économiques, sociales, familiales, culturelles, etc. C'est un vestige de la réforme manquée de 1969.

d) *Le commissaire de la République de région.* On reconnaît, sous cette dénomination compliquée, l'ancien préfet de région institué par les décrets de 1964 et la loi de 1972.

21. *Pouvoirs.* Plutôt que de répéter, en d'autres termes, ce que nous avons vu pour le département, nous nous bornerons à signaler que le tableau est parallèle. Le président a remplacé le commissaire dans sa fonction d'agent de la région. Quant au comité économique et social, il n'a qu'un pouvoir consultatif, à la différence de ce que prévoyait le projet de 1969.

22. *Contrôle administratif.* Le commissaire n'a, ici encore, que la faculté de saisir le tribunal administratif des actes des autorités régionales qui doivent lui être transmis.

D. Paris, son département, sa région

23. Paris, à cause de son passé révolutionnaire, et parce qu'il est le siège des autorités centrales, a été assujéti pendant longtemps à un régime particulier, marqué par une stricte dépendance du Gouvernement.

Avant 1964, la ville avait un conseil municipal et le département de la Seine, qui comprenait la ville et quelque quatre-vingts communes suburbaines, un conseil général, qui n'était autre que le conseil municipal de Paris, augmenté de représentants de la banlieue. Les deux conseils étaient soumis à une étroite tutelle. Et surtout, la ville n'avait pas de maire élu, mais seulement, dans chacun de ses vingt arrondissements, un maire nommé par le Gouvernement pour tenir l'état civil. Le département avait, en revanche, deux préfets: le préfet de la Seine, qui remplissait notamment l'office du maire à l'égard du conseil municipal de Paris; le préfet de police, qui exerçait le pouvoir de police dont les maires sont ordinairement investis (ci-dessus, N° 9, lettre b).

La loi du 10 juillet 1964 a supprimé le département de la Seine, distribué les communes autres que la ville de Paris, et celles du département de Seine-et-Oise, en six départements nouveaux (ci-dessus,

N° 13). La ville de Paris n'était plus incluse dans un département, situation unique en France: elle constituait, à elle seule, une «collectivité territoriale ayant des compétences de nature communale et départementale» (art. 2 de la loi). Pour exercer ces compétences, il y avait un «conseil de Paris», qui tenait lieu de l'ancien conseil municipal. Il restait les deux préfets, le préfet de la Seine devenu «préfet de Paris», tous les deux dans une circonscription réduite au territoire de la Ville. Il restait aussi les vingt maires pour l'état civil. Mais Paris n'avait toujours pas de vrai maire.

Puis est venue la loi du 31 décembre 1975 (ci-dessus, N° 13), qui a créé une figure très curieuse: sur le même territoire, il y a désormais la ville de Paris et le département de Paris. Ces deux collectivités territoriales n'ont qu'une assemblée délibérante, qui est le conseil de Paris. Cette assemblée est ainsi un conseil municipal pour les affaires de la ville et un conseil général pour celles du département. Mais l'innovation principale est le rétablissement du maire de Paris, après une éclipse qui durait depuis le 9 Thermidor de l'An II. Le maire, élu par le conseil de Paris, préside cette assemblée non seulement lorsqu'elle agit comme un conseil municipal, mais aussi – ce qui ne va pas de soi – lorsqu'elle agit comme un conseil général. Il a d'ailleurs toutes les fonctions de maire, sauf le pouvoir de police. Il n'y a plus de maires d'arrondissement, mais des «officiers municipaux» nommés par le maire pour les tâches de l'état civil. Les deux préfets subsistent, avec cette différence que le préfet de Paris n'exerce évidemment plus les fonctions de maire.

La loi du 2 mars 1982 est, en principe, applicable à Paris, ville et département, art. 104 I. L'exécutif du département passe donc du préfet de Paris au maire de Paris. Mais les pouvoirs du préfet de police ne sont pas modifiés.

Enfin, une loi du 31 décembre 1982 a institué des conseils d'arrondissement, composés de membres du conseil de Paris et d'autres membres élus, qui désignent les maires d'arrondissement rétablis, toujours chargés, notamment, des tâches de l'état civil¹⁸.

24. La région parisienne a pris une première forme dans une loi du 2 août 1961, qui instituait un district à caractère d'établissement public, chargé de tâches spéciales d'aménagement et d'équipement, et géré par un conseil d'administration composé d'élus locaux. La loi du 10 juillet 1964 (N° 23) précisait que le district s'étendait à la ville de Paris, aux six départements nouvellement créés ainsi qu'à celui de Seine-et-Marne. La loi sur les régions, du 5 juillet 1972 (N°s 17 et 18), a été déclarée inapplicable à la région parisienne, art. 21.

¹⁸ A.L.D., 1983, p. 77 (à ne pas confondre avec la loi du même jour sur le régime électoral, citée au N° 8, lettre a).

C'est une loi du 6 mai 1976¹⁹ qui a rapproché le statut de cette région, devenue région d'Ile-de-France, de celui des autres régions du pays. L'Ile-de-France a désormais un conseil régional formé de parlementaires et de délégués du conseil de Paris et des conseils généraux et municipaux, en tout 164 membres. Le préfet de région est le préfet de Paris, qui compensait ainsi, dans une certaine mesure, la perte de pouvoirs municipaux que lui valait la loi du 31 décembre 1975. Mais ses pouvoirs régionaux devaient, à leur tour, lui être ôtés par la loi du 2 mars 1982. Il ne lui reste vraiment plus que les fonctions d'agent de l'Etat. Précisons, toutefois, que le président du conseil régional, qui se substitue à lui comme agent de la région, ne peut pas être le maire de Paris, art. 22 II de la loi de 1976.

25. Nous n'avons décrit, dans les paragraphes précédents, qu'un appareil, un système d'autorités aptes à prendre des décisions ou à les faire contrôler. Il manque évidemment à cette construction un élément capital: une structure suppose non seulement des organes, mais encore des *compétences*. Pour compléter le tableau, il nous faudrait donc montrer maintenant comment le règlement des affaires publiques se partage entre l'Etat central, les régions, les départements et les communes; en d'autres termes, quelles décisions relèvent de chacun de ces niveaux. Question classique, familière aux juristes suisses qui doivent délimiter les compétences respectives de la Confédération et des cantons. Le sujet passe, chez nous, pour être assez difficile. Mais il nous a paru qu'il l'était bien davantage en France. C'est ici que l'observateur étranger se sent particulièrement dépaysé. Il faudrait vivre en France, interroger des maires, des conseillers généraux, des commissaires de la République, pour se faire une idée concrète de la distribution des pouvoirs. Les textes, eux, sont presque impénétrables. Comme ils constituent notre unique source d'informations, nous nous bornerons à énoncer quelques généralités.

26. La première remarque qu'on peut faire, c'est que la Constitution ne garantit pas de compétences, ni particulières, ni évidemment résiduelles, aux collectivités territoriales. Tout ce qui est dit, à l'art. 72 II, c'est que ces collectivités «s'administrent librement»; ce qui paraît signifier qu'elles doivent avoir des compétences administratives minimales, dont le contenu n'est d'ailleurs pas précisé. Quant aux compétences normatives, on peut estimer que la Constitution, loin de leur en attribuer, empêche plutôt le législateur de leur déléguer les siennes.

¹⁹ C.A.D., p. 398 ss.

Le système constitutionnel de 1958 est, en effet, assez singulier. On se rappelle peut-être que ses auteurs ont voulu limiter les pouvoirs du Parlement; ils ont cherché à le faire, notamment, en énumérant de façon exhaustive les matières où il pourrait légiférer. Il y a donc, dans la Constitution, une série de dispositions (dont la principale est l'art. 34) qui définissent le domaine de la loi. Toutes les matières qui ne sont pas dévolues au Parlement ressortissent au pouvoir réglementaire du Gouvernement (art. 37). Mais ce système a pour corollaire que, dans les matières où il est compétent, le Parlement doit exercer lui-même le pouvoir législatif et ne peut guère s'en dessaisir: la délégation au Gouvernement est soumise à des conditions strictes (art. 38). Dans ces circonstances, on conçoit mal que le Parlement puisse déléguer ses compétences aux collectivités inférieures.

Il est vrai que le même art. 34 le charge de «déterminer les principes fondamentaux» relatifs aux «compétences» et aux «ressources» de ces collectivités (voir aussi le N° 6). C'est dire qu'il doit ou, tout au moins, qu'il peut y avoir des compétences locales. Mais on ne sait pas s'il peut s'agir de compétences normatives.

A cela s'ajoute que l'«indivisibilité» de la République, proclamée dans la première phrase de l'art. 2 de la Constitution, interdit au Parlement aussi bien qu'au Gouvernement de renoncer au pouvoir de régler de façon uniforme des matières d'importance nationale.

27. Voilà pourquoi les lois sur les collectivités territoriales s'en tiennent à des formules abstraites, qui tournent autour d'une vague idée de subsidiarité. «Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune», dit le code des communes, L. 121-26²⁰. «Le conseil général statue définitivement ... sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi», dit l'art. 46, ch. 28, de la loi du 10 août 1871²¹, et l'art. 23 I de la loi du 2 mars 1982 répète à peu près la même chose dans un langage parallèle à celui du code des communes: «Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département.»²² Enfin, l'art. 59 II de la même loi reprend la même phrase pour le niveau supérieur: «Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région.»²³

Ces formules ne sont assurément pas aussi vides de sens qu'il le paraît d'abord. Chaque collectivité a une vocation générale à s'occuper de ses affaires, mais c'est toujours sous la réserve des lois et des règlements de la République. Une loi, un règlement, peuvent toujours dire

²⁰ C.A.D., p. 53.

²¹ C.A.D., p. 318.

²² C.A.D., 1982, p. 118.

²³ C.A.D., 1982, p. 122.

qu'un objet d'intérêt apparemment local intéresse aussi la nation, et le soumettre à des dispositions uniformes, voire le soustraire à toute réglementation locale. Il s'ensuit que, pour avoir une idée juste du partage des compétences, il faudrait lire toutes les lois, tous les règlements et toutes les prescriptions qui en dérivent. Ce qui est une entreprise impossible, en tout cas pour l'auteur de ces lignes.

28. Toutefois, on imagine sans peine que les communes, les départements et les régions étaient enserrés dans un étroit réseau de réglementation républicaine. La politique de décentralisation inaugurée l'an dernier ne se borne donc pas à supprimer les tutelles administratives et à rendre aux organes des départements et des régions le soin de préparer et d'exécuter eux-mêmes leurs délibérations. Elle tend aussi à élargir la législation, de manière à laisser une plus grande latitude aux autorités locales. Il y a déjà, en ce sens, quelques dispositions dans la loi du 2 mars 1982. C'est ainsi que les art. 5 et 48 rendent aux communes et aux départements – dans les limites (assez flexibles, il faut en convenir) de la liberté du commerce et de l'industrie et de l'égalité des citoyens, de même que dans celles qui sont prévues par le Plan – la faculté d'accorder aux entreprises des aides économiques directes. Et que l'art. 90 interdit à l'Etat de subordonner ses subventions au respect de prescriptions ou de conditions qui n'auraient pas de base dans une loi ou dans un règlement.

29. Mais l'élément principal de l'opération consiste dans une *autre* loi, annoncée par la précédente (à l'art. 1^{er} II), et relative à la «répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat». Cette loi, délibérée au cours du second semestre de l'an passé, a été promulguée le 7 janvier 1983²⁴. Elle sera sans doute suivie d'une deuxième loi du même genre. La loi adoptée se rapporte à la construction en général, au logement, à la formation professionnelle, ainsi qu'à la planification régionale, au développement économique et à l'aménagement du territoire. La loi prochaine aura vraisemblablement pour objet les transports, l'éducation, la santé et l'environnement. On reconnaît le procédé sectoriel qui est suivi, chez nous, dans ce que nous nommons la «nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons». Les deux opérations, la française et la suisse, présentent d'ailleurs d'évidentes analogies. La tendance est la même: revigorer les collectivités décentralisées, chez nous les cantons. Mais la réforme française, on s'en aperçoit à la lecture des textes, porte davantage sur l'application des lois que sur les lois elles-mêmes. Par exemple,

²⁴ A.L.D., 1983, p. 99.

le maire est désormais seul compétent pour accorder ou refuser les permis de construire; le conseil municipal est seul compétent pour adopter le plan d'occupation des sols (qui est notre plan d'affectation), etc. Mais la législation sur les constructions et sur l'aménagement du territoire demeure l'affaire des autorités nationales. Le pouvoir proprement législatif des collectivités territoriales ne semble pas être accru. Il reste ce qu'il était dans le passé, c'est-à-dire très limité: création de services publics, institution de taxes parmi celles que prévoit la législation nationale, fixation de centimes additionnels, police locale.

30. Un mot encore sur le régime des *finances*. Les collectivités territoriales ne peuvent pas, à la manière des cantons suisses, créer leurs propres impôts. Elles peuvent seulement décider de percevoir certaines taxes que la législation nationale met à leur disposition, ou fixer le taux d'autres taxes. Un autre élément important de leurs ressources vient de l'attribution qui leur est faite de tout ou partie du produit de certains impôts nationaux. En revanche, et ceci relève également de la nouvelle politique de décentralisation, la forme traditionnelle du subventionnement de dépenses particulières, accompagné de prescriptions détaillées, serait en voie de disparition.

Bibliographie sommaire

Les principales lois, dans la mesure où elles étaient en vigueur à la date de sa publication, sont reproduites dans le *Code administratif Dalloz*, 16^e éd., Paris, 1981 (abrégé C.A.D.). Voir encore le *Bulletin législatif Dalloz*, Paris, périodique (B.L.D.); intitulé, depuis 1983, *Actualité législative Dalloz* (A.L.D.).

Sur la déconcentration et la décentralisation territoriales, voir les ouvrages généraux de droit administratif, notamment:

André de LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, tome I, 8^e éd., Paris, 1980.

Jean RIVERO, *Droit administratif*, 7^e éd., Paris, 1977.

Louis TROTABAS – Paul ISOART, *Manuel de droit public et administratif*, 20^e éd., Paris, 1982.

Georges VEDEL, *Droit administratif*, 7^e éd., Paris, 1982.

Sur les dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation territoriale, voir notamment:

François LUCHAIRE – Gérard CONAC, *La Constitution de la République française*, commentaire, Paris, 1980.

Sur la loi du 2 mars 1982:

J.P. COMBY – H.G. HUBRECHT, *Commentaire de la loi sur les droits et libertés des communes, départements et régions*, Gazette du Palais, 4-5 juin 1982, p. 1-13.

Louis FAVOREU, *Décentralisation et Constitution*, Revue du droit public (R.D.P.), 1982, p. 1259-1287.

François LUCHAIRE, *Les fondements constitutionnels de la décentralisation*, R.D.P., 1982, p. 1543-1566.

Jean ROSSELOT, *La réforme de la décentralisation*, manuscrit, 26 p., Besançon, 1982.