

# LES CONFERENCES SUR LES LIBERTES ET LES DROITS FONDAMENTAUX

## *L'AUTONOMIE DANS LA CONSTITUTION FRANCAISE*

Vendredi 13 novembre 2009.

### LA CONFERENCE



Monsieur Daniel **JUSTIN**  
*Professeur de Sciences Politiques  
Doyen de la Faculté de Droit  
Et d'Économie de la Martinique  
Université des Antilles et de la Guyane  
Membre de l'IDHM*

### **L'autonomie dans la constitution française : Signification et portée d'une notion instable**

Thème récurrent des débats et des politiques institutionnelles en France, la notion d'autonomie n'est pas facile à cerner. D'autant qu'elle semble se caractériser par son extrême instabilité au cours de l'histoire.

De surcroît, elle donne lieu à des interprétations divergentes et nourrit souvent des polémiques, particulièrement (mais pas uniquement) dans les départements et collectivités d'outre-mer (DOM-TOM), soucieux de leur devenir au sein de la République Française.

Le Grand Robert nous propose la définition suivante : « *Droit, fait de se gouverner par ses propres lois* ». A la lecture d'une telle définition se pose inévitablement la question du lien entre autonomie et souveraineté :

- être autonome, est-ce la même chose qu'être indépendant ?
- et quelle est la nature de cette loi qui assure à la fois notre obéissance et notre liberté ?

Notion instable, l'autonomie est aussi source de multiples confusions du fait des usages sociaux et politiques dont elle est l'objet, sans que son contenu ne soit toujours clairement défini ou explicité. Il faut dire que ces usages restent indissociables de revendications politiques qui peuvent prendre des formes très diverses face à l'Etat unitaire, dont les réponses elles mêmes peuvent être évolutives et variables selon les modèles politico-institutionnels considérés.

D'où une impression de confusion dans l'utilisation de la notion. De ce point de vue, la période que nous vivons actuellement en est une illustration exemplaire. Il n'est que de lire les nombreux articles qui ont été publiés en France dans la presse après les différentes interventions du Président Nicolas Sarkozy annonçant la tenue d'une consultation en Martinique et en Guyane. Plusieurs constats s'imposent :

- L'incompréhension des journalistes face à la situation de l'outre-mer ;

- L'usage problématique de la notion d'autonomie de la part du Président de la République : pas de distinction entre une simple évolution statutaire et/ou institutionnelle et l'autonomie qui semble se résumer soit à l'exercice de compétences supplémentaires, indépendamment du régime législatif considéré (art. 73 ou 74), soit à une évolution institutionnelle *a minima* pouvant prendre la forme d'une fusion entre le département et la région.

Si l'on remonte dans le temps, l'autonomie, dans sa dimension politique, a été l'objet d'un investissement très intense, parfois affectif, dans les DOM. On se souvient de l'affirmation progressive du mouvement autonomiste au cours des années 60 dans les trois départements français d'Amérique, couronnée par la demande d'un statut spécial aussi bien pour la Guadeloupe que pour la Guyane (Justin Catayé) ou encore la Martinique.

Ainsi, le projet de J. Catayé plaidait en faveur d'une région de Guyane administrée par un exécutif élu au suffrage universel et une assemblée régionale, et dotée d'une autonomie financière et monétaire.

De même, la Convention du Morne Rouge (16-18 août 1971) regroupant la CGTC, l'Union des Femmes de Guadeloupe, le PCG, le PCM, le PPM, la CGTM, l'Amicale des élus démocrates du sud de la Martinique ainsi que quelques organisations réunionnaises dont le Parti Communiste Réunionnais (PCR) a posé plusieurs principes :

- l'affirmation de l'existence d'entités nationales dans les DOM ;
- la revendication d'un statut d'autonomie avec exercice de pouvoirs très larges ;
- l'élection d'assemblées chargées d'élaborer le nouveau statut, etc...

En 1978, Aimé Césaire a prononcé le célèbre « Discours des trois voies et des cinq libertés » : après une mise en accusation du régime départemental et l'affirmation du rejet de l'indépendance, il a décliné le concept d'autonomie en cinq libertés (douanière, commerciale, économique, culturelle et politique), ce qui n'est pas sans rappeler la revendication d'autonomie formulée par le leader du Parti Populaire Démocrate de Puerto Rico, Luis Munoz Marin dans les années 40 du siècle dernier.

Cette période a été marquée par des débats passionnés, l'autonomie étant souvent présentée comme l'antichambre de l'indépendance.

Au delà de ce bref rappel historique, une évidence s'impose : la notion d'autonomie ne peut être adéquatement appréhendée que si ses différentes acceptions sont à la fois replacées dans leur contexte historique et précisées au regard de notions connexes (fédéralisme, décentralisation, libre administration...) et de leur champ d'application ou de référence.

Partant de ce constat, ces quelques lignes sont structurées autour de trois axes principaux :

- 1) Une nécessaire clarification conceptuelle
- 2) La portée et les limites de l'autonomie dans la Constitution française
- 3) Au delà de la Constitution : comment appréhender l'autonomie dans le modèle juridique français et comment la rendre opérationnelle ? (Remarques conclusives)

## I) Clarification conceptuelle

Il serait vain de rechercher une définition précise de l'autonomie : il existe une grande disparité des situations en fonction des traditions juridico-politiques.

Le terme autonomie a un sens équivoque et son contenu reste imprécis, particulièrement dans le lexique juridique français : il est difficile de le distinguer de notions proches ou décrivant des situations différentes mais entretenant manifestement des liens de parenté.

Sans avoir la prétention d'être exhaustif, trois de ces notions méritent le détour – celles de décentralisation, de fédéralisme et de libre administration – avant de se pencher brièvement sur quelques exemples d'autonomie à l'étranger et sur la charte européenne de l'autonomie.

**La décentralisation** est un processus consistant pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes. Les collectivités territoriales bénéficient alors d'une certaine *autonomie* de décision et de leur propre budget (principe de libre administration) sous la surveillance d'un représentant de l'Etat (l'autorité de tutelle).

Cette autonomie se mesure :

- à la manière dont sont désignés les responsables des collectivités territoriales ;
- à l'étendue de leurs pouvoirs juridiques ;
- à l'importance des moyens matériels, et notamment financiers, dont ils disposent.

Toute la difficulté est dans l'appréciation de l'autonomie dont peuvent bénéficier les collectivités territoriales ; elle ne peut être qu'administrative – et non politique. Car cette autonomie reste toujours limitée :

- investis par le pouvoir central de la mission d'exécuter les lois, les collectivités décentralisées restent soumises par lui à une certaine surveillance, même si depuis 1982, cette surveillance est réduite à la possibilité pour le représentant de l'Etat de déférer à la juridiction administrative les actes litigieux ;

- Leur marge de manœuvre est limitée dans l'interprétation des lois : elle ne leur permet pas nécessairement de promouvoir un projet d'organisation propre, faculté qui caractérise le pouvoir politique à proprement parler.

Dans la constitution française, l'idée de décentralisation est indissociable de celle de libre administration.

### **La libre administration :**

Le principe de « la libre administration des collectivités territoriales » est affirmé à l'article 34 de la Constitution de 1958. Plus précisément, selon cet article, il appartient au législateur de déterminer les principes fondamentaux «de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources». L'article 72 alinéa 3 de la Constitution explicite quelque peu ce principe : il prévoit que « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités [c'est-à-dire les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus ».

Ces dispositions constitutionnelles ont deux implications :

→ La libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel.

- Il en résulte que ce principe s'impose non seulement aux autorités qui disposent du pouvoir réglementaire mais aussi au législateur.

- On ajoutera que la « libre administration des collectivités territoriales » a été qualifiée de « liberté fondamentale » par le Conseil d'Etat dans un arrêt Commune de Venelles du 18 janvier 2001, ce qui lui permet de la protéger dans le cadre du «référé-liberté».

→ C'est le législateur (et non les autorités qui détiennent le pouvoir réglementaire) qui est compétent pour fixer les contours du principe de la libre administration des collectivités territoriales.

## ➤ **L'étendue de la libre administration des collectivités territoriales**

- Le Conseil Constitutionnel a, dans plusieurs décisions, précisé ce qu'il faut entendre par la libre administration des collectivités territoriales.

- Ce principe signifie d'abord et avant tout que toute collectivité « doit disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives » (Conseil constitutionnel, décision du 8 août 1985, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie).

- Le législateur ne peut donc porter atteinte à ces deux éléments clé que sont l'élection des assemblées et les compétences propres de décision (on retrouve là ces éléments constitutifs de la décentralisation territoriale que sont l'élection des organes dirigeants et le pouvoir de décision sur les affaires locales).

→ La libre administration implique également que les collectivités territoriales doivent disposer d'une liberté de décision pour le recrutement et la gestion de leurs agents.

→ De même, elles doivent bénéficier d'une autonomie en matière fiscale, autonomie qui est notamment prévue par l'article 72-2 de la Constitution.

### → **Les limites de la libre administration des collectivités Territoriales**

Les limites de la libre administration tiennent d'abord au principe de l'indivisibilité de la République. Il en résulte que les collectivités territoriales n'ont qu'une autonomie administrative et non politique. Ainsi, elles n'ont pas, en principe, de pouvoir législatif. Elles ne peuvent pas choisir leur organisation, leurs compétences, leurs ressources ou leur régime électoral. Ces choix sont de la compétence du législateur.

En outre, conformément à l'article 72 al. 6 de la Constitution, les collectivités territoriales sont soumises à un contrôle administratif exercé par le représentant de l'Etat (c'est-à-dire le **préfet**). En un mot, elles n'ont pas « la compétence de la compétence ».

De plus, le principe de libre administration peut être limité par le respect dû aux autres droits et libertés constitutionnels. En particulier, l'application d'une loi relative à une liberté ou à un droit fondamental est de la seule responsabilité de l'Etat : elle ne peut être subordonnée à l'accord des collectivités territoriales. De même, la libre administration des collectivités territoriales doit être conciliée avec les exigences de l'intérêt national et avec le principe d'égalité.

## **Le fédéralisme**

- le fédéralisme implique tout d'abord la superposition – plus ou moins claire, à l'instar du *new fédéralisme* américain – de plusieurs ordres juridiques sur le territoire d'un État□;

- il postule ensuite l'autonomie des autorités fédérées, qui disposent d'un pouvoir de décision exclusif, défini constitutionnellement, dans les matières de leur compétence□;

- il reconnaît enfin le principe de participation qui permet d'associer les collectivités fédérées à la politique fédérale, en qualité d'éléments d'un État commun.

Cela dit, l'étude des phénomènes politiques permet de relativiser la pertinence des représentations habituelles.

Alors que le fédéralisme est présenté comme allant beaucoup plus loin que la décentralisation dans un État unitaire, on retrouve dans les deux cas des collectivités dotées de compétences propres et d'organes de décision élus, disposant d'une autonomie plus ou moins forte.

De nombreuses Constitutions fédérales ont interdit la compétence d'auto-organisation, tandis que des processus audacieux de décentralisation, comme la dévolution du pouvoir du Royaume-Uni au pays de Galles et en Écosse, entreprise à partir de la fin des années 1970, et

la régionalisation puis le «fédéralisme administratif», mené en Italie depuis le milieu des années 1990, n'aboutissent pas nécessairement à la forme fédérale.

- Exemple : le modèle espagnol est stratégiquement conçu pour répondre à des revendications d'autonomie d'inégale intensité

- Le système autonome résulte d'un changement constitutionnel à travers lequel la structure de l'Etat est profondément modifiée ;

- L'autonomie est une notion centrale, impliquant la possibilité pour les collectivités régionales d'exercer un pouvoir législatif propre dans le domaine de leur compétence ;

Il s'agit d'un système souple, différentiel mais instable qui peut aller au-delà du fédéralisme dans certains domaines, brouillant encore un peu plus les frontières traditionnelles.

Dans les faits, le fédéralisme semble même le plus souvent aboutir à unir et à centraliser, comme l'ont notamment montré les cas de l'Allemagne, des États-Unis et du Canada. À l'inverse, le cas de la Belgique montre que le passage de la décentralisation au fédéralisme peut être réalisé. Les frontières entre les formes de l'État sont donc également perméables.

Dans ces conditions, il est difficile de donner une définition générique de l'autonomie, seule la Charte européenne ayant fait une tentative en ce sens.

### **La Charte européenne de l'autonomie locale**

La Charte européenne de l'autonomie locale s'y est essayée, avec plus ou moins de bonheur. Elle propose une définition résolument consensuelle dont la portée ne doit pas être surestimée. Elle procède à une clarification modeste mais nécessaire de la signification à donner à une notion pour le moins nébuleuse, comportant beaucoup de sens, mais peu de significations.

Toutefois, il s'agit d'un document d'une grande souplesse qui refuse toute proclamation péremptoire, l'autonomie apparaissant comme un but à atteindre, en dépit de la très grande diversité des situations rencontrées. La Charte précise les principes directeurs et les moyens techniques pour y parvenir.

## **II) Portée et limite de l'autonomie dans la constitution actuelle**

**Paradoxe de la constitution actuelle** : elle introduit pour la première fois la notion d'autonomie en 2003, tout en limitant sa portée au regard de situations consacrées antérieurement par le législateur. En même temps, elle ne remet pas en cause ces situations, sans doute afin d'élargir le champ des possibles pour certaines collectivités situées outre-mer. De ce point de vue, les statuts des Comores avant l'indépendance et du Territoire des Afars et des Issas sont intéressants à examiner. Ils comportent plusieurs dispositions allant dans le sens du renforcement de l'autonomie :

- Une capacité d'auto-organisation des organes territoriaux ;
- La promulgation et la publication dans le JO local des lois et décrets spécifiques applicables au territoire concerné par le représentant de l'Etat ;
- Les organes des territoires inspirés de ceux d'un Etat ;
- Un transfert massif de compétences au profit des autorités locales, allant au-delà de ce que connaissent les autorités décentralisées ;
- Une compétence élargie de consultation des organes territoriaux ;
- Une large autonomie fiscale et douanière, choix de signes distinctifs du territoire, association de manière consultative aux relations internationales qu'entretient la République avec les Etats étrangers de la région ;

Plus récemment, le Constituant et le législateur ont consacré des formules d'autonomie relativement poussée pour la Nouvelle Calédonie et la Polynésie.

La Nouvelle Calédonie n'est pas une collectivité territoriale, mais une entité juridique singulière régie par le titre XIII de la Constitution présentant les caractéristiques suivantes :

→ Elle est dotée d'une structure particulière qui n'est pas sans rappeler une forme de fédéralisme ;

→ Trois « provinces » sont titulaires des compétences de principe, et sont les principales bénéficiaires de l'autonomie ;

→ Une citoyenneté propre à cette entité constitutionnelle a été créée ; elle se traduit par la jouissance de certains privilèges ;

→ L'assemblée est habilitée à adopter, dans des matières relevant normalement de la loi, des « lois du pays » soustraites au contrôle de légalité mais soumises à un contrôle de constitutionnalité particulier par le Conseil constitutionnel.

Quant à la Polynésie :

- Elle est qualifiée de « pays d'outre-mer » ;

- Elle se gouverne librement (par opposition aux collectivités territoriales qui s'administrent) ;

- Son assemblée élit un Président qui procède à la nomination des ministres en précisant les attributions de chacun, dirige le gouvernement et représente la Polynésie ;

- Les compétences de l'Etat sont limitativement énumérées...

- Dans les matières relevant normalement de la loi mais ressortissant à la compétence de la Polynésie ou de sa participation aux compétences de l'Etat, l'assemblée adopte des « lois du pays » soumises au contrôle juridictionnel spécifique du conseil d'Etat ;

- la Polynésie peut prendre des mesures ouvrant en priorité l'accès de personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire aux emplois salariés, à ceux de la fonction publique territoriale, et aux professions libérales, de même qu'elle peut exercer un droit de préemption lors de la cession de biens fonciers de manière à préserver le « patrimoine culturel » et l'« identité » de sa « population ».

Pour apprécier le degré d'autonomie d'une collectivité territoriale, il faut donc aller au-delà de la notion telle qu'elle a été introduite de la Constitution en 2003.

### III) Au delà de la Constitution :

Comment appréhender l'autonomie dans le modèle juridique français et comment la rendre opérationnelle ? Remarques conclusives

#### 1) Comment l'appréhender ?

S'il est vrai que l'autonomie, telle que la notion apparaît dans la Constitution, semble se résumer à l'exercice d'un nombre restreint de compétences, il convient sans doute de s'interroger sur sa portée dans les faits et sur les degrés différenciés d'autonomie – dans le contexte institutionnel français – auxquels peuvent prétendre les collectivités territoriales, en particulier celles situées outre-mer.

Une telle démarche passe par la combinaison de trois éléments au moins : l'exercice des compétences, l'organisation administrative et le régime législatif, sans oublier la nature des relations tissées avec l'Etat au sein du cadre institutionnel ainsi défini (et qui peut être fondé sur un rapport de dépendance économique limitant l'autonomie politique).

a) Un mot sur l'organisation administrative : il est possible d'aller relativement loin en matière de capacité d'auto-organisation des collectivités relevant du régime législatif de l'art. 74. Pour une nouvelle collectivité territoriale créée sur le fondement de l'art. 73 et se substituant au département et à la région, il est possible de dissocier l'exécutif de l'assemblée, d'engager la responsabilité de cette dernière sur la base d'une motion constructive et de renforcer les mécanismes de la démocratie (conseils consultatifs) etc....

b) exercice des compétences et régime législatif

→ Art 73 : au delà de la clause générale de compétence conférée aux collectivités territoriales et qui pourrait être remise en cause sauf pour les communes, il faut se référer aux énumérations législatives des compétences transférées du double point de vue matériel et normatif ;

#### **Compétences matérielles :**

- DOM et ROM s'inscrivent très largement dans le droit commun, même si les ROM exercent des compétences que n'ont pas leurs homologues de l'Hexagone. Il en est de l'attribution de certaines compétences relevant du domaine de la loi (ex. fixation des taux d'impôt propres : octroi de mer, taxe sur les rhums et les spiritueux...) de l'exercice de compétences en matière internationale rappelée en novembre 2009 par le Président de la République, même s'il a présenté comme une nouveauté ce qui existe très largement déjà ;

Il faut noter qu'en cas de création d'une collectivité unique, subsiste une incertitude sur la position du Conseil constitutionnel quant aux compétences supplémentaires qui pourraient être transférées ;

#### **Compétences normatives**

Elles peuvent être brièvement énoncées :

- Association des collectivités territoriales par le biais du procédé de consultation ou celui de la proposition au pouvoir normatif national (tradition établie par les décrets d'avril 60 et pérennisée, voire renforcée depuis) ;

- Pouvoirs d'adaptation et de dérogations normatives (loi organique du 21 février 2007)

→ Art. 73 al. 1 et 2 de la Constitution :

possibilité d'adapter les lois et règlements dans des domaines relevant de leurs compétences, au cas par cas, pour tenir compte des contraintes et caractéristiques particulières, à la demande expresse des collectivités concernées et à condition d'être habilitées pour une période ne pouvant excéder deux ans par les autorités compétentes, le Parlement ou le Gouvernement ;

→ Art. 73 al. 3 et 5 : possibilité de dérogation normative s'analysant en une exception au principe de l'identité législative ; les modalités sont identiques que pour le pouvoir d'adaptation, même cette possibilité se justifie non plus par les « caractéristiques et les contraintes particulières », mais par les spécificités.

Ainsi ces collectivités régies par l'art. 73 disposent d'un pouvoir, certes encadré, mais que n'ont pas certaines COM (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon) et dont est exclue, à sa demande, La Réunion.

→ Art 74 : **LES COMPETENCES**

**Compétences matérielles :**

Plusieurs remarques s'imposent :

- Des compétences peuvent s'étendre à des matières réservées à la loi, à l'exclusion de celles qui relèvent du domaine régalien (nationalité, droits civiques, garanties des libertés publiques etc.) ;

- Une distinction est établie entre les collectivités dotées de l'autonomie et celles qui ne le sont pas. Au demeurant, l'autonomie n'a pas le même sens pour toutes les collectivités qui en sont dotées : **Saint-Barthélemy et Saint-Martin s'administrent librement ; la Polynésie se gouverne librement ;**

- Il faut signaler la singularité des règles de répartition des compétences applicables à la Polynésie :

- ◆ Pour les autres collectivités, la règle consiste à réserver la compétence de principe à l'Etat et la compétence d'attribution aux COM ;

- ◆ Pour la Polynésie, c'est le principe inverse qui s'applique : on est proche de la formule en vigueur dans les Etats fédéraux.

- Les COM ont toutes une compétence en matière fiscale, laquelle s'analyse tantôt comme un véritable pouvoir fiscal, tantôt comme un simple aménagement fiscal du même ordre que celui que peuvent connaître les DROM. Elles exercent également une compétence en matière douanière (c'est le cas en Polynésie, grâce au silence des textes à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Saint-Barthélemy si et seulement si cette collectivité accède au statut de « pays et territoire d'outre-mer » de l'Union européenne) ;

- Compétences en matière internationale ;

**Compétences normatives :**

- Association par le biais du procédé de consultation ou celui de la proposition au pouvoir normatif national ;

- Pour Saint-Barthélemy ainsi que Saint-Martin, pouvoir de dérogation normative identique à celui des DROM ;

- Les COM dotées de l'autonomie ont un pouvoir de modification et d'abrogation des lois comme mentionné précédemment

**2) Comment rendre l'autonomie opérationnelle ? (remarques conclusives)**

Au total, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a permis le transfert aux collectivités territoriales situées outre-mer des compétences matérielles et normatives étendues qui invitent à interroger la forme de l'Etat français. Cette évolution consacre-t-elle le franchissement de la frontière entre la traditionnelle autonomie administrative et l'autonomie politique ? Afin de répondre à cette question, il faudrait voir comment la pratique rend opérationnelles ces différentes formes d'autonomie.

La vraie question est de savoir au service de quoi peuvent être mises ces nouvelles formes d'autonomie. Au service d'une nouvelle forme de développement ? Avec quels instruments ? Faut-il par exemple demander l'exercice de la compétence fiscale, voire d'un pouvoir fiscal complet, afin de conduire plus efficacement le développement économique ? Quels seraient dans ce cas les avantages comparatifs, au regard des dispositifs actuels ? Cela suffira-t-il à régler le problème de l'articulation entre politique économique (compétence de l'Etat) et développement économique (compétence locale) ?

Daniel **JUSTIN**  
*Professeur de Sciences Politiques*  
*Doyen de la Faculté de Droit*  
*Et d'Économie de la Martinique*  
*Université des Antilles et de la Guyane*  
*Membre de l'IDHM*