

Contribution de E&D
Nestor RADJOU

DEBAT SUR L'EVOLUTION STATUTAIRE

Article 73 ou 74

Avec les révisions constitutionnelles de 2003 et 2008, le nouvel article 72 (72-x) de la Constitution élargit le cadre de la libre administration des collectivités territoriales (CT), fixe le statut de leur autonomie financière (*que la loi organique du 29 juillet 2004 définit et réglemente*) et les dote de nouveaux outils, à savoir :

- ✦ Le principe de subsidiarité et de proximité fait que les CT ont vocation à prendre des décisions et à gérer librement les affaires relevant de leurs compétences (*art 72 alinéa 2-3*).
- ✦ Le droit à l'expérimentation et à la spécificité ouvre, lorsque la loi ou le règlement l'a prévu, des opportunités d'habilitations par la loi de déroger aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice des compétences des CT (*art 72 alinéa 4*).
- ✦ Le principe d'indépendance et la notion de chef de file permettent la mise en cohérence et en synergie des actions publiques communes (*art 72 alinéa 5*).
- ✦ Le droit populaire (*référendum local*) renforce la démocratie participative (*art 72-1*).
- ✦ Le principe d'autonomie financière des CT garantit une certaine indépendance politique (*art 72-2*). En particulier, tout transfert de compétences entre l'Etat et les CT, ainsi qu'une création ou extension de compétences ayant pour conséquence l'augmentation des dépenses des CT est accompagné de ressources équivalentes (*pour les transferts*) ou déterminées par la loi (*pour la création ou l'extension*).

a) Alternative statutaire : Articles 73, 74

S'agissant de l'Outre-mer, l'article 72-3 précise, en outre, d'une part, que la Nouvelle Calédonie est régie par le titre XIII de la constitution, et, d'autre part, que les CT outre-mer sont également régies par l'article 73 pour les départements et régions (DROM) et par l'article 74 pour les autres (COM), et que, de plus, le passage d'un régime (73 et 74) à l'autre ne saurait se faire sans le consentement des électeurs de la CT concernée et l'adoption d'une loi organique. Par ailleurs, qu'elle soit métropolitaine ou d'outre-mer, l'article 72 offre à toute CT, lorsque la loi (*ou le règlement*) l'a prévu, la possibilité d'être autorisée par la loi (*ou décret*) de déroger, à titre expérimental et pour une durée déterminée et des objets bien limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Avec **l'art 73** le droit commun reste la règle générale pour les **départements et régions d'outre-mer**, mais permet également d'y déroger avec une dose de spécialité législative à l'initiative de l'Etat ou de la CT elle-même. A leur demande et sous réserve d'y être habilités, les DROM ont donc des possibilités spécifiques de **dérogation et d'auto-adaptation réglementaire et législative**, sans pour autant sortir du régime de l'égalité législative, dès lors que ces adaptations ou dérogations ne remettent pas en cause l'exercice «d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti», ni qu'elles dérogent au droit communautaire sans y être autorisées. L'article précise en effet :

- ✦ les **lois et les règlements** «peuvent faire l'objet **d'adaptations** tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités» (*art. 73 alinéa 1*)
- ✦ «Ces **adaptations peuvent être décidées par ces collectivités** dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou le règlement (*art. 73 alinéa 2*)
- ✦ ces collectivités «peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou le règlement, à **fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire**, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement»¹. Mais, « Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes...» (*art. 73 alinéa 3, 4*).
- ✦ La région et le département peuvent, sous réserve de l'acceptation des électeurs, soient **fusionner** en une seule CT, soient avoir une **Assemblée unique** pour ces deux CT

De sorte que les DROM peuvent, d'une part, exister sous trois formes différentes :

- ✦ Soit 2 CT majeurs (*département et région*) avec chacune leur assemblée d'élus (*situation actuelle, que personne ne souhaite voir perdurer*)
- ✦ Soit 2 CT avec une **assemblée unique** et commune
- ✦ Soit 1 seule CT (*la fusion des 2 CT*) et son **unique assemblée**

et, d'autre part, quelque soit la forme, ils peuvent à leur demande et si ils y sont habilités élargir le champ de leurs responsabilités par un accroissement de compétences supplémentaires, diverses et variées en fonction des besoins, lesquelles peuvent porter tant dans le domaine des règlements que de celui de la loi. Par suite, **sans sortir du cadre de l'article 73**, et donc du droit commun, les DROM peuvent à leur demande :

¹ Cette possibilité et la précédente ont été refusées par l'île de la Réunion.

- ✧ être dotées (*sous réserve du consentement de leurs électeurs*) d'une **Assemblée unique** et ainsi mettre fin (*par une simple loi*) à la coexistence de 2 CT sur un même territoire par notamment la création d'une nouvelle CT qui fusionnerait le département et la région.
- ✧ obtenir (*par une simple loi*) l'habilitation pour, à la fois, **adapter le droit commun** à leurs nécessités **ou y déroger en fixant eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire**, et dès lors mettre fin à bien des handicaps réglementaires et législatifs, sans qu'il soit nécessaire, le cas échéant, de consulter les électeurs, car l'art. 72-1 stipule « *Lorsqu'il est envisagé de créer une CT doté d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs dans les collectivités intéressées* ».

Cependant, et à juste titre, pour que la demande puisse être prise en considération, la constitution d'un dossier technique s'impose et doit **préciser le pourquoi, le pourquoi faire et le comment**. N'est-ce pas une démarche d'excellence, de transparence et de responsabilité ? De sorte qu'aujourd'hui les revendications statutaires actuelles pour une assemblée unique et plus de responsabilité peuvent désormais être résolus sans changer de régime. Il suffirait simplement, par exemple, au regard de la problématique de développement, de constituer à l'attention de l'Etat un dossier global de propositions où sont identifiées, expertisées et analysées les anomalies et les nécessités. Certes, il s'agit d'un pouvoir normatif (*contrôlé*) où les décisions doivent au préalable être justifiées. Mais au vu des pratiques actuelles, on peut y voir une garantie, sinon la porte pourrait être ouverte aux discriminations.

Pour les COM régies par l'article 74, chacune a un statut propre, avec autonomie ou sans autonomie, dont le contenu est fixé par une loi organique qui précise notamment :

- ✧ les conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables ;
- ✧ les compétences de cette nouvelle collectivité ;
- ✧ les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante.

Et, en plus, pour celle dotée d'autonomie

- ✧ les modalités du contrôle juridictionnel des actes de l'assemblée délibérante relevant du domaine de la loi,
- ✧ le cadre de la participation de la CT, au côté de l'Etat, au domaine de compétences que celui-ci conserve,
- ✧ les limites des mesures prises par la CT en faveur de sa population dans les domaines de l'accès à l'emploi, de l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier

Aussi, le statut n'étant qu'un outil de gouvernance pour la conception et la mise en œuvre de politiques publiques, **la transformation d'un DROM en un COM dotée d'autonomie** nécessite que l'on prenne bien en considération les points suivants :

- ✧ La finalité d'une telle transformation doit être avant tout, le développement et le bien être des populations.
- ✧ Les COM actuelles, et notamment celles dotées d'autonomie, ne font pas mieux que les DRON, bien au contraire.

- ✧ Les électeurs sont consultés que sur le choix du changement de régime, et non pas sur le contenu de la loi organique qui arrête l'architecture du statut, une « **boîte noire** » qui aux yeux de la population pourrait le rester sur le plan normatif, même après le vote du Parlement. Certes un projet peut être au préalable présenté, mais celui-ci devra être d'abord négocié avec l'Etat puis validé par le législateur, lesquels ont toute l'attitude pour l'amender.
- ✧ renoncer au droit commun au profit de l'autonomie de l'article 74 s'accompagne d'une réduction du rôle et des engagements de l'Etat (*moins d'administration, de fonctionnaires d'Etat, de dépenses de fonctionnement et d'investissement...*), qui d'ailleurs est, comme on le sait, déjà fortement endetté. Certes, selon l'art 72-2 : «*Tout transfert de compétence entre l'Etat et les CT 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 CT est accompagnée de ressources déterminées par la loi*». Mais il n'est pas certain que cette mesure s'applique systématiquement, car il s'agit ici d'une suppression suivie d'une création de CT. De plus la compensation peut se traduire simplement par des ressources fiscales locales (*transferts de revenus locaux vers la collectivité, nouvelles taxes locales...*), et non par de nouvelles dotations.
- ✧ Contrairement à l'autonomie de l'art 73, où la CT doit justifier au préalable le bien fondé des mesures règlementaires et normatives envisagées par la CT, celle de l'art 74 autorise dans le temps la CT, d'une part, à décider des mesures nationales applicables (*et sans doute à les financer*) et, d'autre part, à légiférer librement sans devoir se justifier, mais dans les limites qu'autorise la loi organique qui l'a créée.

Mais, quelque soit le statut souhaité, **les compétences par elles-mêmes ne suffisent pas, il faut surtout avoir les capacités de les exercer** avec notamment des ressources financières suffisantes et le personnel qualifié et expérimenté pour concevoir et piloter le développement. Aussi, avant de se prononcer pour une autonomie de l'art 74, il convient de s'interroger sur la nature et la capacité de financement de l'économie locale :

- (1) L'accumulation locale de capital (*humain et financier*) serait-elle suffisante pour répondre aux exigences d'une telle autonomie ?
- (2) Les mentalités et les pratiques populaires, et notamment celles des élus, sont-elles prêtes à l'exercice du jeu démocratique et de l'intérêt général ?

Il est vrai que l'on ne s'improvise pas spécialiste, notamment du développement économique et de la pratique démocratique, parce que l'on est président, chef d'entreprise, élu... **Faute d'outils territoriaux d'expertise et d'évaluation, les rapports des CT avec les services de l'Etat sont déséquilibrés et difficiles, voire conflictuels** quand rentrent en jeu l'arrogance d'un côté et la rancœur coloniale de l'autre. **Un contexte qui n'est pas propice au dialogue constructif et au développement.** Aussi, l'excuse, aujourd'hui, que nos CT n'ont pas assez de compétences et que l'Etat est le seul responsable du non développement de la Guyane, n'est plus soutenable.

b) Synthèse de l'alternative statutaire

EVOLUTION STATUTAIRE : Synthèse des articles 73 et 74²			
	CT régie par l'art 73	CT régie par l'art 74	
		Sans autonomie	Avec autonomie
Régime juridique	Egalité législative avec des possibilités d'adaptation et de dérogation au droit commun.	Egalité législative avec une dose éventuelle de spécialité législative pour les compétences transférées	Spécialité législative avec le droit commun pour les compétences conservées par l'Etat
Formes possibles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Statut actuel (2 CT distinctes) ▪ Assemblée unique : <ul style="list-style-type: none"> ○ fusion des 2 CT (CR+CG³) ○ assemblée commune pour les 2 CT (CR et CG) 	Une CT et son assemblée unique créées par une loi organique.	Une CT et son assemblée unique créées par une loi organique
Adaptation (lois et règlements)	<p>A l'initiative du législateur ou, sur dossier et habilitation, de la CT conformément à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'Expérimentation (art 72) ▪ la dérogation de l'art 73 	Si elle est prévue par la loi organique et limitée <ul style="list-style-type: none"> ▪ compétences transférées ▪ application des art 72, 73. 	Législation locale prévue par la loi organique
		Mais le risque existe d'incompatibilité des adaptations locales avec le droit commun ou communautaire	
Pouvoir normatif « Lois pays »	Oui sur habilitation , mais les mesures doivent être justifiées et conformes aux objectifs prévus. Il faut préciser le pourquoi, le pourquoi faire et comment	Oui . Les « lois » sont votées par la CT conformément à la loi organique et il n'y a pas de contrôle d'opportunité de la part de l'Etat. Sans avoir à ce justifier, la CT peut voter l'application des lois nationales ou adopter des « lois pays »	
Autres transferts de compétences	<p>Sur demande</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Certains sont déjà prévus par la loi (LOOM...) ▪ D'autres sont envisageables (gestion schéma minier...) 	Tout dépend du contenu de la loi organique définissant le statut de la collectivité.	
Garantie financière	Sécurité financière garantie par la Constitution et le droit commun (dotations, accès mécanique aux financements nationaux...)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'absence de garantie du droit commun conduit en principe à un désengagement de l'Etat. ▪ Une simple garantie législative et politique dont les aléas sont souvent à l'origine d'incertitudes. ▪ Le financement des projets doit être négocié. 	
Régions ultrapériphériques (RUP)	OUI , de droit	Possible si la COM le souhaite et s'engage à respecter , sauf dérogation, les valeurs, les principes, le droit... communautaires (libre circulation, non discrimination à l'emploi et au foncier, pas de protectionnisme...)	
Marge de manœuvre des élus	<ul style="list-style-type: none"> ▪ + de financement, de sécurité, de stabilité politique... ▪ - de responsabilités, sinon elles doivent être autorisées et justifiées 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ - de financement, de sécurité et de stabilité politique ▪ + de responsabilités et de possibilités de dérive, de discrimination, d'autoritarisme... 	

25 juin 2009
Nestor RADJOU

² Il n'est pas certain que pour la création d'un COM, l'art. 72-2 s'applique, «*Tout transfert de compétence entre l'Etat et les CT 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 CT est accompagnée de ressources déterminées par la loi*». Car il ne s'agit pas d'un simple transfert, extension ou création de compétence. De plus la compensation peut se traduire par des ressources fiscales locales (*transferts de revenus locaux vers la collectivité, nouvelles taxes locales...*), et non par de nouvelles dotations.

³ CR = Conseil régional et CG = Conseil général