

# L'organisation territoriale de l'État

L'organisation administrative territoriale française actuelle est le fruit d'une longue histoire qui a vu s'imposer progressivement un modèle décentralisé, en particulier depuis les années 1980, avec l'impulsion décisive des lois de 1982/1983. Le cadre constitutionnel en tire les conséquences, qui proclame depuis la révision constitutionnelle de 2003 dans son article 1<sup>er</sup> que "l'organisation de la République est décentralisée".

L'ensemble des structures territoriales font vivre au quotidien la démocratie locale sur chacun des territoires de la République dans le cadre d'un dialogue exigeant et constructif entre l'Etat et les collectivités territoriales tant au niveau national que local - les collectivités territoriales sont désormais impliquées au côté de l'Etat dans la quasi-totalité des politiques publiques qui sont largement partenariales, l'Etat conservant à travers le représentant de l'Etat dans les territoires "la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois" selon les termes de l'art. 72 de la Constitution.

Enfin, plus que jamais, le cadre législatif et réglementaire qui s'impose aux collectivités territoriales est influencé par l'Union européenne, rendant d'autant plus nécessaire une représentation des collectivités auprès des institutions européennes.

Le cadre constitutionnel général issu des articles 72, 73 et 74 de la Constitution

La Constitution pose dans son article 1<sup>er</sup> les principes de l'indivisibilité de la République et de l'égalité de tous les Français devant la loi. A la suite de révision constitutionnelle du 28 mars 2003, elle prévoit en outre que son organisation est décentralisée.

Les dispositions du titre XII de la Constitution (article 72 et suivants), intitulé « Des collectivités territoriales », prévoit l'existence de plusieurs catégories de collectivités soumises à des statuts différents.

L'article 72 de la Constitution dispose, dans son 1<sup>er</sup> alinéa, que : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ».

Il en résulte l'existence de trois catégories de collectivités territoriales selon qu'elles relèvent seulement de l'article 72 ou des articles 73 et 74.

Les collectivités territoriales régies seulement par l'article 72 de la Constitution

Il s'agit des collectivités territoriales de métropole (communes, départements, régions, collectivités à statut spécial créées par la loi).

Si ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences (article 72, alinéa 3 de la Constitution), elles ne peuvent le faire que dans le respect des dispositions législatives et réglementaires qui régissent cet exercice. Elles peuvent toutefois, pour un objet et une durée limités, déroger à titre expérimental aux dispositions précitées lorsque la loi ou le règlement l'a prévu (article 72, alinéa 4 de la Constitution).

Seule la création d'une collectivité régie par la dernière phrase du premier alinéa de l'article 72 (« Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa »), le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités existantes, est de nature à permettre au législateur de prévoir un régime juridique distinct par rapport à celui applicable aux autres collectivités territoriales, dans le respect des autres principes à valeur constitutionnelle.

C'est ainsi que les communes de Paris, Marseille et Lyon se sont vues dotées d'une organisation spécifique, se traduisant essentiellement par une division en arrondissements gérés par des maires et des conseils d'arrondissements. De même, a été créée en lieu et place de la région une Collectivité

Territoriale de Corse, avec des institutions *sui generis* (conseil exécutif responsable politiquement devant l'Assemblée de Corse) et des attributions plus étendues (notamment en matière de culture, d'enseignement, d'aménagement du territoire, de transports, de tourisme et d'environnement).

Les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution

Il s'agit des départements et régions de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion et, depuis mars 2011, de Mayotte.

Si les lois et les règlements y sont applicables de plein droit, ces dispositions peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités (principe de l'identité législative institué lors de la départementalisation en 1946 et posé à l'article 73, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution).

Ces collectivités peuvent faire l'objet de dispositions spécifiques quant à leur organisation (notamment institution d'une assemblée délibérante unique pour un département et une région d'outre-mer ou remplacement de ces deux collectivités par une collectivité unique). Elles peuvent également être transformées en collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution. Dans tous les cas, ces modifications sont soumises au consentement des électeurs.

Les collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution

Il s'agit des collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna, de la Polynésie française et, depuis 2007, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Le statut de ces collectivités, fixé par une loi organique adoptée après avis de leur assemblée délibérante, est très variable d'une collectivité à l'autre et tient compte des intérêts propres de chacune d'entre elles au sein de la République.

En règle générale, elles relèvent du régime de spécialité législative : les lois et règlements ne s'y appliquent que sur mention expresse. Le statut fixe notamment les compétences de la collectivité, les règles d'organisation et de fonctionnement de ses institutions ainsi que le régime électoral de son assemblée délibérante.

Celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Polynésie française) ont la compétence pour fixer des règles dans des domaines qui, en métropole, relèvent de la loi. Le statut peut également déterminer les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certains actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut, après saisine du Conseil Constitutionnel, modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité et intervenue dans le domaine de compétence de celle-ci ;
- la collectivité peut prendre en faveur de sa population des mesures justifiées par les nécessités locales, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les collectivités d'outre-mer sont donc dotées du statut le plus dérogatoire possible par rapport au droit commun. Cependant, ces dérogations restent soumises à des limites qui visent à préserver l'existence des principes d'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi, dès lors que ces collectivités, comme les autres, restent des parties intégrantes de la Nation.

Enfin, la Nouvelle-Calédonie n'est pas une collectivité territoriale mais relève d'un régime constitutionnel qui lui est propre, fixé par le titre XIII de la Constitution.

Les communes ont été créées par une loi du 14 décembre 1789. Chaque commune, quelle que soit sa taille, est administrée par, d'une part, un conseil municipal et, d'autre part, par le maire et un ou plusieurs adjoints élus par le conseil municipal en son sein.

Le conseil municipal représente les habitants. Il est chargé de régler "par ses délibérations les affaires de la commune. Il vote le budget, approuve le compte administratif, il peut créer et supprimer des services publics municipaux, décider des travaux, gérer le patrimoine communal, accorder des aides favorisant le développement économique. Pour exercer ses compétences, il adopte des délibérations. Si besoin est, il peut former des commissions pouvant étudier des dossiers. Le conseil municipal doit se réunir au moins une fois par trimestre. Le maire fixe l'ordre du jour qui doit être communiqué avant le début de la séance. Celle-ci est ouverte au public sauf si l'assemblée décide le huis clos ou si le maire exerce son pouvoir de "police des séances", notamment en cas d'agitation, et restreint l'accès du public aux débats. En cas de dysfonctionnement grave, le conseil municipal peut être dissous par décret en Conseil des ministres.

Le maire prend des arrêtés dans le cadre de ses pouvoirs de police et dans le cadre des compétences qui lui ont été déléguées en début de mandat par le Conseil Municipal.

Le maire doit motiver toutes ses décisions administratives prises dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique, toute décision individuelle défavorable et toutes celles dérogeant aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

Niveau départemental (les départements ont été créés par une loi du 22 décembre 1789 et s'élèvent à 101) et niveau régional (les régions sont de création plus récente) constituent ensemble l'administration territoriale de l'Etat. Ils exercent chacun un rôle différent mais ils dépendent l'un de l'autre et s'appuient mutuellement pour la mise en œuvre des politiques ministérielles au service des administrés et de l'intérêt général.

Le niveau régional assure le lien entre les ministères, les stratégies nationales, et l'administration départementale, de mise en œuvre. Les directions régionales définissent les modalités d'application des directives nationales dans la région. Elles animent les réseaux de compétences présents dans la région, au niveau départemental et au niveau régional. Elles répartissent les moyens alloués par les ministères. Ce travail s'effectue sous l'autorité du préfet de région.

L'échelon départemental est l'échelon de contact avec les usagers et de mise en œuvre des politiques publiques, sous l'autorité des préfets de département qui disposent, notamment, de la préfecture et des directions départementales interministérielles, des unités territoriales des directions régionales et des services de police et de gendarmerie.

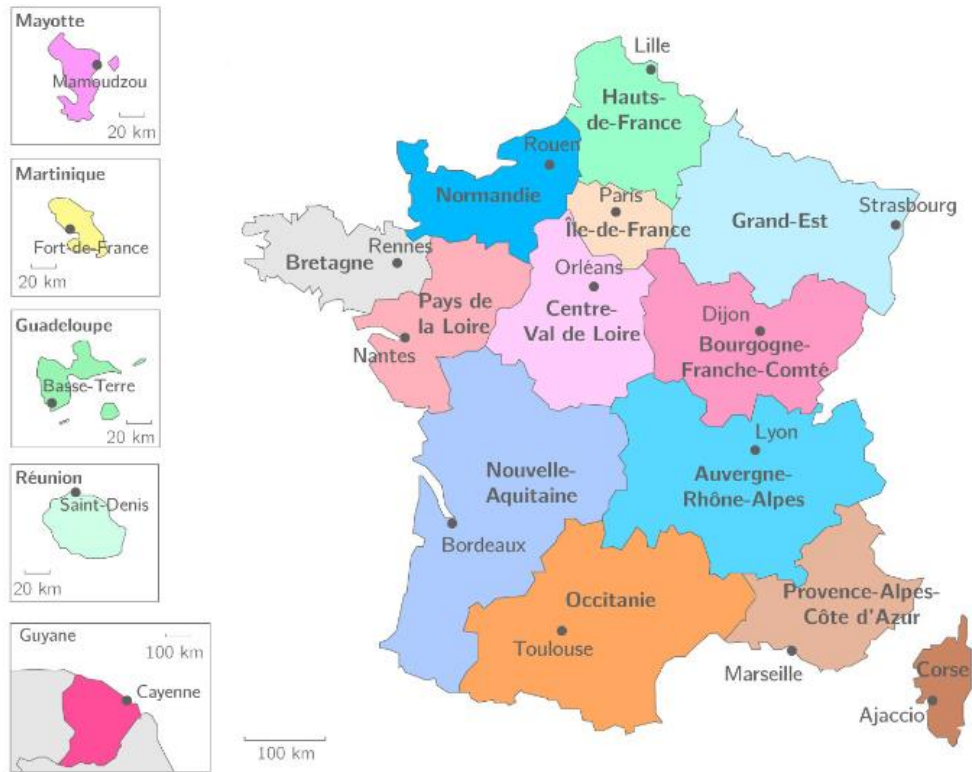
Le préfet de région est chargé d'animer la collégialité constituée par les directeurs régionaux, le recteur et le directeur général de l'agence régionale de santé et par les préfets de département. Il dispose pour ce faire d'un secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR). Il arbitre la répartition des moyens alloués dans les départements et est habilité à donner des instructions aux préfets de département.

Les préfets de département participent donc aux décisions concernant leur département et nouent des relations directes avec les directions régionales.

Les services départementaux sont amenés à travailler en réseau avec l'échelon régional. Ces échanges permettent aux interlocuteurs locaux de bénéficier localement d'une réponse enrichie de l'expérience, des analyses de situation in situ, de l'expertise et des compétences disponibles sur l'ensemble de la région, y compris dans d'autres départements.

Le principe de subsidiarité qui fait relever la responsabilité d'une action publique du niveau hiérarchique le plus proche capable de répondre à une question permet de responsabiliser les échelons de contact, habilités ainsi à traiter la très grande majorité des demandes et à satisfaire les usagers dont les dossiers peuvent être traités localement. Il améliore aussi l'emploi des moyens de l'Etat en réservant l'appui régional, voire national, aux sujets qui le requièrent vraiment.

## Carte des Régions françaises • 2020



Sources : <http://www.jura.gouv.fr/Services-de-l-Etat/L-organisation-territoriale-de-l-Etat> ; <https://www.regions-et-departements.fr/regions-francaises> ; <https://www.gouvernement.fr/enjeu/reformer-l-organisation-territoriale> ; <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/commune> ; <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cadre-institutionnel>