

L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION

**sous la direction de
Olivier Gohin**

*Actes de la journée d'études à la mémoire d'Olivier Févrot
organisée à l'IPAG de Paris, le 21 juin 2018,
et consacrée à l'évolution du droit des collectivités territoriales
et de leurs groupements depuis 2013*

Mise en page d'Emmanuel Marc Dubois/3d2s

Éditions Panthéon-Assas
12 place du Panthéon
75231 Paris Cedex 05

ISBN : 978-2-37651-017-8
ISSN : 1765-0305

© Éditions Panthéon-Assas, 2019

<https://www.u-paris2.fr/>
epa@u-paris2.fr

Propos introductifs

Olivier Gohin

Professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas

Directeur de l'Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) de Paris

Vice-président de l'Association française de droit des collectivités locales

Le 21 juin 2018, au premier jour de l'été dernier, s'est tenue, à l'IPAG de Paris, composante de l'université Paris II, la deuxième journée dédiée à la mémoire d'Olivier Févrot, après celle organisée le 20 novembre 2014 à la faculté de Droit d'Évry-Val-d'Essonne où il était affecté, comme maître de conférences en droit public. Les actes de cette première journée d'études généralistes, en son hommage, ont été publiés en 2016 sous le titre Théorie et pratique du droit public aux éditions La Mémoire du Droit. Cette publication a été réalisée sous la direction conjointe de Vincent Bouhier, Norbert Foulquier et Frédéric Rolin, avec le soutien d'un centre de l'université Paris I, le SERDEAUT (Sorbonne Études et recherche en droit de l'environnement, de l'aménagement, de l'urbanisme et du tourisme), et d'un centre de l'université d'Évry, le CRLD (Centre de recherches Léon Duguit). Dans la conclusion apportée à cet ouvrage collectif auquel, par ailleurs, le doyen François Colly a offert sa préface, on peut lire quelques lignes qui reprennent et développent les mots de témoignage prononcés avec émotion en mémoire d'Olivier, il y a plus de trois années de cela, et un rendez-vous : « avant que nous soyons à nouveau réunis en sa mémoire ».

Ce jour est venu, cette promesse a été tenue. Et, d'emblée, formons le vœu qu'après 2014 et 2018 une troisième journée puisse être organisée, à quatre années de distance pour maintenir ce rythme, soit en 2022 (en alternance avec les Olympiades d'été !), pour traiter entre universitaires et avec des praticiens de l'une des matières du droit public, autres que le droit des collectivités territoriales, dans lesquelles Olivier s'était beaucoup investi, telles que le droit des contrats, des biens, de l'environnement ou encore les relations de partenariat entre public et privé : elles sont nombreuses et d'actualité.

Le hasard peut être une chance : avoir connu Olivier Févrot alors qu'il poursuivait un Master 2 en Droit public approfondi à l'université René Descartes (Paris V), c'était, pour son professeur, être en mesure de discerner, tout de suite, la remarquable vivacité de son intelligence exigeante. Rien, non rien de lui ne sera oublié ou perdu. Étudiant en doctorat, il est rapidement devenu assistant à la faculté de Droit de Paris V, pour incarner ce terme précieux, malencontreusement disparu du vocabulaire universitaire alors qu'il signifiait tant de choses, dans le présent et pour l'avenir, bien davantage certainement que les actuels acronymes – DCM ou ATER – si affreux. Olivier aura finalement soutenu sa thèse, le 15 décembre 2003, dans la prestigieuse salle des conseils du centre Panthéon, là même où son directeur de thèse avait soutenu la sienne, une vingtaine d'années plus tôt, devant un jury également présidé par le professeur Yves Gaudemet, son propre directeur de thèse, à Paris II. Étaient également membres de son « beau jury », selon l'expression consacrée dans notre langage professionnel, le professeur Michel Verpeaux, de l'université Paris I, premier co-rapporteur, spécialiste de droit constitutionnel, fidèle camarade de promotion d'agrégation en 1987-1988 et ancien directeur de l'IPAG de Paris, de 1996 à 2001 ; le professeur Jacques Buisson, de l'université Paris V, second co-rapporteur, spécialiste des finances publiques ; le professeur Jacques Chevallier, de l'université Paris II, spécialiste de science administrative et, bien entendu, son directeur de recherche, passé en 2002 de Paris V à Paris II, qui, dans ses jeunes années de professorat à La Réunion, entre 1988 et 1992, s'était spécialisé dans les institutions administratives et a gardé, depuis lors, un intérêt hélas devenu trop rare dans les universités de la métropole – mais son collègue et ami Michel Verpeaux le partage également – pour le droit de l'outre-mer décentralisé.

En ces temps heureux où, avant le nouvel arrêté du 25 mai 2016 concernant la formation doctorale, dernier avatar de sa bureaucratisation, le directeur de recherche délibérait encore et où des mentions étaient attribuées, Olivier Févrot aura obtenu pour sa thèse finalement intitulée, avec prudence, Recherche sur la notion de démocratie locale, une mention très honorable et les félicitations du jury, à l'unanimité. Mais, de façon regrettable, ce travail n'a pu être publié, comme, faute d'appui financier, c'est bien trop souvent le cas en France dans la recherche, même d'excellence.

Olivier, né en 1970, avait trente-trois ans lorsqu'il a soutenu sa thèse. Il n'avait pas quarante-deux ans lorsqu'il est décédé, en 2012, de son cancer. Ce n'est pas là, nécessairement, une longue maladie et il ne faut pas craindre, comme ici, de la nommer. C'est une maladie cruelle, encore mal connue et pas toujours maîtrisée, qui peut toucher n'importe qui, à n'importe quel âge, de façon toujours injuste, parfois dramatique.

En vue de l'année universitaire 2011-2012, dans la période de neuf ans (2009-2018) où l'IPAG de Paris aura été sous la responsabilité de son directeur de thèse, Olivier Févrot avait accepté, tout de suite, d'assurer le nouveau cours de « Droit des contrats publics » ouvert à la rentrée universitaire de septembre 2011. Il y a lieu d'attester ici qu'Olivier a parfaitement exercé sa trop brève mission d'accompagnement des candidats aux difficiles

concours de la fonction publique de conception. Certains lui doivent, à lui aussi, leur réussite reconnaissante. Et lorsque, bien entendu, il lui a été demandé, l'année suivante, de reprendre ce cours qu'il avait si bien réussi, quelle surprise de s'entendre répondre qu'à regret, il ne serait pas possible de le dispenser, sans qu'aucune raison à ce refus ne fût alors donnée, avec cette discrétion, cette pudeur, cette réserve qui est celle des esprits forts dont les corps s'affaiblissent. Mais, à la fin, c'est l'esprit qui gagne et qui demeure, la présente journée d'études en témoigne : elle est à sa mémoire et, mieux encore, elle est dans son esprit.

En septembre 2012, cette décision de cesser d'intervenir à l'Institut avait été mise, à tort, sur le compte de sa surcharge de travail comme universitaire et comme avocat. Car, si Olivier Févrot était maître de conférences, de la communauté savante des publicistes patentés, il était aussi avocat au barreau de Paris, de la confrérie amicale de ceux qui se sont spécialisés dans le droit administratif. Il fut un temps où, rue Soufflot, cette double activité était mal vue ou malvenue. Mais, après tout, comme on est médecin et professeur de médecine, il n'est pas anormal qu'un professeur de droit ait l'exercice contentieux de sa matière. Et ce peut être ressenti, après tout, comme financièrement ou intellectuellement utile, sinon nécessaire. Olivier, du moins, l'avait ainsi compris et voulu, pour des raisons qui, en définitive, ne regardent que lui : il était, tout autant et tout aussi bien, universitaire et conseil. C'est que la liberté de l'universitaire doit rester si grande qu'il puisse choisir librement comment et à quel degré il entend s'engager, de façon durable ou non, continue ou non, dans l'enseignement, mais aussi dans la recherche, l'administration ou le conseil.

Parce que la thèse de doctorat d'Olivier Févrot portait sur la démocratie locale, non sur ses institutions ou son régime, mais, plus difficilement, sur sa définition, cette deuxième journée d'études a été consacrée à la thématique renouvelée de la décentralisation territoriale, pièce qui se joue en plusieurs actes, selon la règle des trois unités du théâtre classique. Unité de lieu : la France ; unité de temps : la Cinquième République ; unité d'objet : le droit de la décentralisation territoriale.

Il est vrai que, dans la France de la Cinquième République, l'État s'est beaucoup décentralisé. Bien entendu l'on pense, d'abord et avant tout, à l'importante et même décisive réforme Defferre, initiée par la loi du 2 mars 1982 et rectifiée par la loi du 22 juillet 1982, qui serait, si l'on veut, le point de départ de la pièce, le début de « l'acte I » de la décentralisation. Mais c'est oublier un peu vite que l'on a tout de même beaucoup décentralisé avant 1982 :

- tel fut le cas déjà sous la Troisième République, si favorable à la libre administration des collectivités territoriales, depuis les lois départementale du 10 août 1871 et municipale du 5 avril 1884, tout en faisant émerger leurs groupements dès les syndicats de communes établis par la loi du 22 mars 1890. Et le contrôle des actes administratifs des autorités locales était déjà possible, selon une procédure basée, le cas échéant, sur un recours formé par le préfet devant le conseil de préfecture territorialement compétent ;*

- *tel fut le cas, sous la Quatrième République, avec la Constitution de 1946, dont le Préambule (al. 16 à 18) et le dispositif articulé (titre VIII, section III et titre X) auront permis la sortie de la colonisation par la décentralisation, dans les anciens (Const., art. 73 et L. du 19 mars 1946) comme dans les nouveaux outre-mers (Const., art. 74 et L. du 23 juin 1956), tandis que cette promesse considérable aura été faite, réalisée, une République plus tard, par la réforme Defferre de 1982 seulement : celle de la « municipalisation » des départements, avec un exécutif territorial : le président du conseil général, devenu départemental en 2013, élu par l'assemblée délibérante, une sorte de maire du département (Const. 1946, art. 87, al. 2) ;*
- *tel fut le cas, sous la Cinquième République elle-même, bien avant 1982, avec la réorganisation de la région parisienne en 1964, l'allègement du contrôle administratif de tutelle en 1970 ou la régionalisation par établissements publics de 1972, ou encore l'alignement sur le droit commun de Paris, en 1975, ou de l'Île-de-France, en 1976.*

Ainsi, dans ses deux aspects essentiels, le déféré préfectoral exclusif, en déconcentration, et le transfert de l'exécutif à un élu local, en décentralisation, la réforme Defferre de 1982 n'est-elle, à tout prendre, qu'une systématisation de ce qui préexistait avec, d'ailleurs, des pouvoirs de substitution préservés, au profit du représentant de l'État dans « les territoires », en matière tant de police municipale que de budgets locaux, malgré la prétendue suppression des tutelles tant administrative que financière.

Dans les arcanes d'un droit institutionnel qui est d'évolution – est-il vraiment de progression, sur la durée ? – on ne reviendra pas davantage, dans les développements qui suivent, sur l'acte II de la décentralisation, fondé sur la révision constitutionnelle opérée par la loi du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, quel que soit le rôle de conseil exercé, de façon officielle, par le directeur de cet ouvrage collectif, à l'Élysée, en fin de troisième cohabitation, pour réécrire, avec d'autres, les dispositions à présent modifiées ou nouvelles relatives aux collectivités territoriales d'outre-mer, aux articles 73 à 74-1 de la Constitution révisée, une fois le fait majoritaire rétabli. Alors que l'université de Paris II avait accepté son retour, après quinze années d'absence, aux fonctions de professeur de droit public, le colloque organisé au centre Vaugirard I, le 15 juin 2003, aura permis de faire un point complet et informé sur cette mutation profonde du droit des collectivités territoriales qui, s'agissant des outre-mers, enfin tous différenciés entre eux, reposait sur cette idée simple, performante et porteuse : l'unité de la République n'a pas à être confondue plus longtemps avec l'uniformité de ses composantes. Les actes de ce colloque ont été publiés aux mêmes Éditions Panthéon-Assas et on se permettra ici de renvoyer à l'un des premiers ouvrages ainsi consacrés à l'acte II de la décentralisation : La République décentralisée¹.

1 Yves Gaudemet et Olivier Gohin (dir.), *La République décentralisée*, Paris, Éd. Panthéon-Assas, coll. « Colloques », 2004.

C'est, après un semblable « décalage » de dix ans, celui connu entre 1982, pour l'acte I, et 2003, pour l'acte II, que l'acte III de ce mouvement de décentralisation est ici étudié : à partir de la loi du 17 mai 2013, relative notamment à l'élection des conseillers départementaux qui défaisait la prometteuse réforme des conseillers territoriaux portée par la loi du 16 décembre 2010, cette collection d'études, présentées à l'occasion de la journée en l'honneur d'Olivier Férot organisée le 21 juin 2018, est donc centrée entièrement et volontairement sur la période 2013-2018, c'est-à-dire, pour l'essentiel, celle du mandat du président de la République François Hollande ; et, s'il fallait indiquer un terme à cette période d'intense production législative et donc réglementaire, on pourrait retenir, sans doute, la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Toutefois, après une période d'accalmie longue d'une année environ, entre mars 2017 et avril 2018, liée à la mise en place de nouveaux pouvoirs publics, tant exécutif que législatif, en France, le droit de la décentralisation territoriale devait être impacté, à nouveau, par la réforme constitutionnelle entreprise sur la base du projet de révision n° 911 du 9 mai 2018 « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », si l'actualité médiatique, puis l'agitation sociale n'avaient pas, l'une et l'autre, mis en panne cette réforme, depuis l'été 2018 : en effet, ce projet de loi constitutionnelle comporte bien des dispositifs visant, d'une part, à modifier à nouveau l'article 72 de la Constitution, pour y introduire un droit à la différenciation entre collectivités territoriales, et son article 73, pour y développer l'autonomie normative des collectivités territoriales d'outre-mer, placées sous ce régime d'assimilation ; et, d'autre part, à introduire dans la Constitution un article 72-5 nouveau visant à consacrer le statut particulier de la Corse dans la République. Mais, il faut bien le dire, l'avenir d'une révision si mal engagée qu'entre autres mésaventures le « mouvement des gilets jaunes », avec sa revendication du référendum d'initiative citoyenne, est venu prendre à contre-pied dans les mois passés est, à ce jour, fort incertain. C'est que la sociologie se rappelle, parfois, au souvenir d'un droit qui oublie trop souvent qu'il est, lui aussi, une science sociale.

Pour autant, le mouvement de réforme de l'État inévitablement reprendra, à un moment ou à autre, d'une façon ou d'une autre, parce que cette réforme est indispensable, ne serait-ce que pour la raison que l'on n'évitera plus très longtemps la contraction des dépenses des administrations publiques, déconcentrées ou décentralisées. À une échéance imprévisible, avec un contenu confus et selon des modalités indéfinies, c'est, pourtant, un acte IV de la décentralisation qui se prépare, annoncé par le président Emmanuel Macron à l'occasion de la conférence de presse tenue le 25 avril 2019² :

- 2 Le président de la République souhaite « ouvrir un nouvel acte de la décentralisation adapté à chaque territoire », qui « doit porter sur des politiques de la vie quotidienne, le logement, le transport, la transition écologique, pour garantir des décisions prises au plus près du terrain » et « s'appuyer sur quelques principes simples : d'abord, responsabilité, lisibilité et financement ».

- *il voudra être plus et mieux que le droit de la libre administration dans la République (Const., art. 72, al. 2, devenu al. 3, reprenant Const. 1946, art. 87, al. 1^{er}), issu de la loi du 2 mars 1982 modifiée, au début de l'acte I; ou de l'organisation décentralisée de la République, fondée sur la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, au début de l'acte II (Const. 1958 modif., art. 1^{er}, al. 1^{er} in fine); ou encore de l'évolution du droit des collectivités territoriales et de leurs groupements depuis la loi du 17 mai 2013 précitée, au début de l'acte III de la décentralisation;*
- *mais il sera moins que la démocratie politique, qui n'est pas dans le champ de l'organisation administrative d'un État unitaire. Cela, Olivier l'a exposé dans sa remarquable thèse de doctorat : la notion de démocratie locale, pour être au-delà de l'administration territoriale, reste, en tant que démocratie administrative, en deçà de la démocratie politique. Car des études approfondies de théorie du droit, parmi lesquelles celle conduite par notre étudiant, devenu, au fil des années, notre collègue et notre ami, ont finalement rétabli cette dure réalité historique, politique et juridique : en France, l'État qui est premier joue, en matière administrative et financière, un rôle décisif, tant au niveau central, dans la définition du cadre normatif d'action des collectivités territoriales et de leurs groupements, qu'au niveau déconcentré, dans le contrôle de l'application de ce cadre par ces mêmes collectivités territoriales et leurs groupements.*

Dès lors, la structuration de cette nouvelle journée d'études à la mémoire d'Olivier Févrot, consacrée, à dessein, à cette thématique précise de l'évolution du droit des collectivités territoriales et de leurs groupements depuis 2013, était simple à concevoir; il s'agissait, en allant, en toute logique, du droit institutionnel vers le droit substantiel :

- *d'abord d'identifier, le matin, sous la présidence du professeur Michel Verpeaux, président de l'Association française de droit des collectivités locales, de nouvelles structures mises en place dans la période 2013-2018;*
- *puis de repérer, l'après-midi, sous la présidence du professeur Yves Gaudemet, membre de l'Académie des sciences morales et politiques, de nouveaux moyens mis en œuvre dans cette même période.*

Les actes publiés dans cet ouvrage collectif, finalement intitulé, pour toutes les raisons que nous venons de mettre en lumière et en perspective, L'Acte III de la décentralisation, vont ainsi permettre de mieux faire connaître à un public savant l'évolution récente de la décentralisation territoriale, à travers la critique universitaire – elle est rarement indulgente – de cette courte, mais intense période du quinquennat Hollande (2012-2017), si dense en réformes législatives ou réglementaires, en cette matière parmi d'autres.