

**DE LA CONVERGENCE DU DROIT DES COLLECTIVITES  
TERRITORIALES : VERS UNE GENERALISATION  
DES DROITS PARTICULIERS ?**

**par Jean-Charles Jobart,  
doctorant – Université Toulouse 1  
chargé d'enseignement - Faculté libre de droit de Toulouse**

« Plus que n'importe quel autre pays au monde, la France manifeste une grande méfiance et une hostilité certaine, non seulement à l'expression de la différence –perçue comme une menace pour l'homogénéité nationale-, mais aussi à l'existence d'entités intermédiaires prenant place entre l'individu et l'État. A cet égard, tout discours relatif à d'éventuelles identités collectives est longtemps passé, dans notre pays, pour une pure provocation, voire, carrément, pour un crime de lèse-République.<sup>1</sup> » Pour autant, si notre droit tient à ses principes fondamentaux, il ne peut éternellement ignorer certaines réalités sociales s'il veut rester efficace. Il se doit donc d'accepter l'existence d'identités collectives culturelles, locales, ethniques, sexuelles, etc. « En fait, le problème n'est pas tant que de telles identités collectives existent en France, mais plutôt qu'elles aient droit de cité, en d'autres termes : qu'elles apparaissent au grand jour. Elles sont tolérées, mais la République mène à leur encontre une véritable politique d'endiguement, de confinement au sein de la sphère privée.<sup>2</sup> »

La reconnaissance officielle de ces groupes est ambivalente et il n'est pas sûr que les avantages l'emportent sur les inconvénients : « accepter d'inscrire ces différences dans le droit, c'est admettre que l'appartenance au groupe crée une situation spécifique dont le droit peut légitimement tenir compte,

---

<sup>1</sup> H. MOUTOUH, « Contribution à l'étude juridique du droit des groupes », *RDP* 2007-2, p. 479-493, spéc. p. 480.

<sup>2</sup> *Idem.*

mais c'est aussi, au-delà, reconnaître l'existence du groupe en tant que groupe<sup>3</sup> ». Dans cette logique, la promotion du groupe se substitue à celle de l'individu et induit un risque de ghettoïsation dans le corps social<sup>4</sup>. La reconnaissance officielle des groupes peut alors s'avérer liberticide pour les individus : « la revendication d'indépendance collective est souvent potentiellement menaçante pour la liberté des individus<sup>5</sup> ». Aussi le droit s'efforce-t-il d'éviter de reconnaître le groupe en tant que tel, tout en lui permettant ainsi d'exister, de s'exprimer, de se développer au moyen des droits individuels. Le Canada reconnaît ainsi aux membres des peuples autochtones des droits individuels de chasse et de pêche qui visent à préserver les traditions et coutumes. Le droit de parler sa langue maternelle s'analyse comme une garantie de la liberté d'expression, droit individuel, mais assure surtout la survivance d'une « société distincte », d'une communauté<sup>6</sup>. Ce recours à des droits individuels à finalité collective est essentiel : « la primauté donnée aux droits individuels sur les droits du groupe, le droit absolu d'être reconnu et traité comme une personne indépendamment de toute appartenance, ont des virtualités libératrices, tandis que la revendication du droit à la différence devient un élément constitutif de l'identité des personnes au point de faire disparaître l'individu derrière le membre du groupe<sup>7</sup> ».

Deux méthodes sont utilisées par notre droit à des fins collectives. D'une part, si une minorité, une collectivité particulière est principalement regroupée sur un territoire donné, la reconnaissance de la spécificité sociale de ce groupe peut se faire par la reconnaissance d'un droit local qui ne vise donc pas le groupe mais les individus présents sur ce territoire. L'État peut même laisser une certaine autonomie à ce groupe en faisant de ce territoire une collectivité territoriale, une personne juridique, que les individus administreront. On assiste alors à un phénomène de territorialisation du droit. Mais la situation peut être plus compliquée à gérer : une communauté peut être éparpillée sur l'ensemble du territoire national, mêlée à l'ensemble de la Nation. Qu'il s'agisse d'intégrer en tolérant la différence ou de protéger

---

<sup>3</sup> D. LOCHAK, « Les minorités et le droit public français. Du refus des différences à la gestion des différences », in *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, L'Harmattan, 1989, p. 111-185, sp. p. 151.

<sup>4</sup> R. LETTERON, « L'action positive en faveur des femmes », in *Egalité et équité : antagonisme ou complémentarité ?*, Economica, 1999, p. 65-79, spéc. p. 72.

<sup>5</sup> B. GUILLAUME, « L'individu et le groupe », *Pouvoirs* n° 84, 1998, p. 31-43, spéc. p. 33.

<sup>6</sup> Ch. TAYLOR, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Flammarion, 1999.

<sup>7</sup> D. LOCHAK, « Les minorités et le droit public français », art. cit., p. 167-168.

## De la convergence du droit des collectivités territoriales

la spécificité culturelle, le droit dispose de divers moyens : la catégorisation juridique des individus<sup>8</sup>, la discrimination positive<sup>9</sup> ou la reconnaissance de véritables droits communautaires, coutumiers ou religieux. Il appartient alors toujours à l'individu de choisir librement le droit qui lui sera applicable, droit communautaire spécifique ou droit commun national. On assiste alors à un véritable phénomène de personnalisation du droit.

Nous nous intéresserons ici à la territorialisation du droit en France qui répond à un double objectif. Elle doit tout d'abord permettre à certaines spécificités locales de trouver un moyen d'expression en droit. En ce sens, la prolifération des statuts particuliers constitue une remise en cause de l'uniformité étatique, un « défi à l'unité du système juridique<sup>10</sup> ». En recevant cette autonomie, la communauté locale sait qu'elle la reçoit de l'État et s'installe ainsi dans une certaine dépendance vis-à-vis de celui-ci. La territorialisation du droit peut alors également se comprendre comme un compromis politique : l'État consent à la reconnaissance implicite de cette spécificité locale, permet à une communauté de s'écarter un peu de la ligne commune afin d'éviter une rupture plus grave et définitive. Relâcher la bride pour éviter qu'elle ne casse pourrait-on dire. Affirmation que la bride est toujours là, doit-on ajouter. « Aucun de ces sous-groupes, qualifiés alors de communautés, ne saurait méconnaître la structure supérieure dont il est tributaire, et ne saurait renverser ladite société pour ériger hégémoniquement à sa place sa propre réalité déclarée suffisante.<sup>11</sup> » « L'autorité locale est tributaire de l'autorité d'État qui dépend elle-même de la première.<sup>12</sup> »

Cette recherche d'équilibre en reconnaissance d'autonomies et préservation de l'unité se retrouve dans de très nombreux États<sup>13</sup>. La France se place cependant dans une situation peu courante en refusant toute

---

<sup>8</sup> Y. ATTAL-GALY, *Droits de l'homme et catégories d'individus*, LGDJ, 2003.

<sup>9</sup> G. CALVES, *L'affirmative action dans la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis*, LGDJ, 1998 ; du même, *Les politiques de discrimination positive*, La Documentation française, coll. Problèmes politiques et sociaux n° 822, 1999.

<sup>10</sup> J.-B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, LGDJ, coll. Systèmes, 206, p. 22.

<sup>11</sup> J.-M. TRIGEAUD, « Communauté, communautarisme et personnalisme », *Politeia*, vol. II, 2002, p. 25-36, spéc. p. 26.

<sup>12</sup> J. CAILLOSSE, « Ce que les juristes appellent « décentralisation ». Notes sur l'évolution du droit français de la décentralisation à la lumière des travaux de Charles Eisenmann », in *La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006, p. 71-98.

<sup>13</sup> J. FIALAIRE (dir.), *Subsidiarité infranationale et territorialisation du droit*, Presses univ. de Rennes, 2004.

reconnaissance des minorités. La vocation privilégiée de l'État unitaire tend en effet à l'homogénéisation de la société politique nationale et, partant, à la négation du pluralisme infranational<sup>14</sup>. Ainsi, le gouvernement français, au sujet d'un projet de convention sur les droits des minorités, déclara que la France « ne peut reconnaître l'existence de groupes ethniques, minoritaires ou non. En ce qui concerne la religion et la langue, autre que nationale, le gouvernement français rappelle que ces deux domaines relèvent non pas du droit public, mais de l'exercice privé des libertés publiques par les citoyens.<sup>15</sup> » Selon la conception française de l'Etat-nation, le système de protection et de garantie des droits de l'homme et du citoyen permet à ceux-ci de disposer librement de l'usage de leur langue et de leur religion. Il rend donc inutile toute reconnaissance officielle des « groupes ethniques » en tant que tels. « Le discours sur le peuple est de la sorte désamorcé : à vocation collective, il est devenu à finalité individuelle, seule tolérée par la nation juridique.<sup>16</sup> » Pour critiquable que puisse être en soi le modèle politique de l'Etat-nation en ce qu'il a d'uniformisant, celui-ci se révèle à l'usage moins rigide qu'il n'y paraît. Derrière une apparente ignorance de la République, les minorités, sans bénéficier d'une reconnaissance expresse au niveau constitutionnel ou législatif, font néanmoins l'objet de lois ou de mesures d'ordre administratif. « Il semble bien que dans les cas de ce genre on puisse conclure qu'on est en présence d'une reconnaissance implicite de la part de l'État, même si selon la doctrine officielle l'ordre juridique interne ne prévoit ou ne reconnaît pas l'existence de « minorités » ou de communautés qui mériteraient un traitement spécial en raison de leur particularisme ethnique

---

<sup>14</sup> N. ROULAND, S. PIERRE-CAPS, J. POUMAREDE, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, PUF, 1996, p. 310.

<sup>15</sup> Cité par Fr. CAPOTORTI, *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Nations unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, trentième session, 1977, E/CN4/Sub.2/384/Add.1, (24 juin), chapitre I, « La notion de minorité », p. 3-37.

<sup>16</sup> S. PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les constitutions modernes*, Presses universitaires de Nancy, 1988, p. 558. N. ROULAND, S. PIERRE-CAPS, J. POUMAREDE, *op. cit.*, p. 308 : « En estimant que l'usage d'une langue ou la pratique d'une religion relève de l'exercice privé des libertés publiques, l'Etat français montre bien qu'il ne s'oppose pas d'une façon radicale à l'expression des particularismes, mais qu'il préfère les enserrer dans un cadre juridique strict. Ainsi va-t-il consentir à la reconnaissance de droits spécifiques aux « personnes appartenant à des minorités », tout en refusant le bénéfice de ces droits aux groupes eux-mêmes. »

## De la convergence du droit des collectivités territoriales

ou linguistique.<sup>17</sup> » En atteste la tendance à la territorialisation du droit en France.

Le problème de l'unité et de l'égalité dans la pluralité est commun à tous les pays<sup>18</sup> mais les solutions qui y ont été apportées varient quelque peu d'un État à l'autre tout en s'orientant vers un même principe : mettre fin à l'uniformité juridique et institutionnelle pour mettre en place des droits spécifiques et des autonomies locales<sup>19</sup>. Les représentations uniformisantes d'une société sont souvent productrices des particularismes qu'elles entendent résorber ; on a ainsi pu dénoncer les responsabilités du concept juridique de l'Etat-nation, véritable « machine à produire des minorités »<sup>20</sup>. Mais l'obstination unitaire de la France ne la transforme pas en enfer des minorités et des autochtones : « l'affichage des principes républicains n'inhibe pas la mise en œuvre officieuse d'un certain pluralisme<sup>21</sup>. » Les institutions françaises et le droit se sont différenciés selon les territoires depuis cinquante ans et la décentralisation française a connu d'importantes transformations par la révision constitutionnelle du 17 mars 2003<sup>22</sup>. Reconnaître des autonomies locales à certaines collectivités territoriales permet d'éviter des ruptures radicales entre celles-ci et l'État. A cette fin, l'État négocie des statuts locaux par des accords avec les collectivités territoriales<sup>23</sup> : « le contrat est ainsi devenu dans l'ordre interne un moyen privilégié d'articulation des régulations étatique et locale<sup>24</sup> ». Mais il

---

<sup>17</sup> Fr. CAPOTORTI, *op. cit.*, p. 41.

<sup>18</sup> Fr. DELPEREE, « Les collectivités locales et l'Europe », *Annuaire International de Justice constitutionnelle*, vol. XXI, 2006, p. 315.

<sup>19</sup> H. PORTELLI, « La fin du principe d'uniformité. Approche comparative », in *Mélanges Ardant*, LGDJ 1999, p. 453 et s.

<sup>20</sup> A. FENET, « L'Europe et les minorités », in A. FENET (dir.), *Le droit des minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 86.

<sup>21</sup> S. PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les constitutions modernes, op. cit.*, p. 560.

<sup>22</sup> P. DOLLAT, « Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'État unitaire à l'État uni ? », *RFDA* 2003, p. 670 ; B. FLAMAND-LEVY, « Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'État », *RFDA*, 2004, p. 59.

<sup>23</sup> Par exemple, les accords de Matignon du 28 juillet 2000 sur la Corse ou l'accord de Paris du 27 janvier 2000 sur Mayotte. De même, l'Acte II de la décentralisation n'a pas été un choix autoritaire mais bien le fruit d'un compromis : P. LE LIDEC, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *RFAP* 2007 n° 121-122, p. 111-130.

<sup>24</sup> J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, coll. Droit et société, 2003, p. 121. J.-P. DUBOIS, « La contractualisation des territoires », in B. BASDEVANT-

demeure que l'attribution d'autonomie est faite par l'État et permet de rappeler son pouvoir souverain et la dépendance dans laquelle sont situées les collectivités territoriales à son égard.

L'asymétrie institutionnelle touche, par exemple, de plus en plus d'États européens qui cherchent ainsi à préserver leur unité, mais tend à se niveler avec le temps dans chacun des États, souvent par une généralisation d'un premier statut spécial d'autonomie<sup>25</sup>. Cette tendance européenne se retrouve-t-elle en France ? La loi organique n° 2007-233 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a très clairement rapproché le statut des COM de celui des DOM et ROM en imposant aux COM le principe de l'identité législative, en mettant fin à l'anarchie des statuts particuliers et en reconnaissant aux DOM et ROM un droit à adapter ou prendre des règles législatives sur habilitation du Parlement. En ajoutant que DOM, ROM et COM disposent en plus de compétences particulières, le rapprochement semble s'imposer (I).

Ce premier mouvement de convergence doit être mis en relation avec celui de la particularisation du droit en métropole. Si des statuts spéciaux existent déjà (Paris, Alsace-Moselle, Corse), la reconnaissance du droit à expérimentation législative locale issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et de la loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 et la possibilité d'une évolution statutaire<sup>26</sup> aboutissent à ce que les collectivités territoriales de la métropole peuvent voir leur situation juridique se rapprocher de celle des DOM et ROM (II). Il y aurait là l'illustration du paradoxe d'une République qui, dans l'affirmation et la préservation de son unité, parvient à laisser s'exprimer en droit la pluralité des peuples et des terroirs. Rompant avec l'idéal de l'assimilation, c'est une nouvelle idée de la République qui ainsi se fait jour.

### **I - La convergence des particularismes ultramarins vers un droit commun**

Le droit français est marqué par une dualité entre un droit métropolitain et un droit dérogatoire adapté à l'outre-mer. L'article 72-3 al. 2 de la

---

GAUDEMET (dir.), *Contrat ou institution : un enjeu de société*, LGDJ, coll. Systèmes droit, 2004, p. 81.

<sup>25</sup> L. DEPUSSAY, « L'unité étatique au moyen des asymétries institutionnelles », *RFAP* 2007 n° 121-122, p. 35-48. Voir aussi B. SCHÖNDORF-HAUBOLD, « L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe », *RFAP* 2007, n° 121-122, p. 203-218.

<sup>26</sup> CC n° 82-138 DC du 25 février 1982 et article 72-1 alinéa 3 de la constitution précisant que la création d'une collectivité territoriale à statut spécial peut donner lieu à consultation référendaire.

## De la convergence du droit des collectivités territoriales

constitution énumère les différentes collectivités d'outre-mer ce qui vaut consécration constitutionnelle de leur appartenance à la République<sup>27</sup>. Mais le régime accordé aux collectivités d'outre-mer est lui-même marqué d'une dualité opposant les départements et régions d'outre-mer (art. 73), soumis au principe d'uniformité législative et les collectivités d'outre-mer (art. 74), qui ont succédé aux territoires d'outre-mer, soumis au vieux principe colonial de spécialité législative. Supprimé par la constitution de l'an III et finalement réaffirmé par le sénatus-consulte du 3 mars 1864, le principe de spécialité législative établit une présomption d'inapplicabilité de plein droit du droit métropolitain aux colonies. Mais l'assimilation demeurait l'idéal à atteindre pour l'ensemble de l'outre-mer. Elle s'était concrétisée par la départementalisation des quatre vieilles colonies de Guyane, Guadeloupe, Martinique et de la Réunion<sup>28</sup> et, en 1958, était toujours affirmée comme une valeur incontestée. Durant les premières années de la Ve République, le discours gouvernemental officiel affirmait ainsi que les populations inassimilées des TOM étaient dans une situation défavorisée et que l'assimilation leur serait étendue dès que possible<sup>29</sup>. Pourtant, le principe de spécialité législative est abandonné par la loi organique n° 2007-233 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer et les DOM et ROM, en plus des adaptations mesurées de leurs statuts, peuvent être habilités par le Parlement à adapter localement les lois et règlements. On assiste donc à une forme de rapprochement des régimes des DOM-ROM et des COM<sup>30</sup> (A).

---

<sup>27</sup> S. DIEMERT, « L'ancrage constitutionnel de la France d'outre-mer », in J.-Y. FABERON (dir.), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, La documentation française, coll. Études, 2004, p. 67 ; O. GOHIN, « L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *RFDA* 2003, p. 678 ; A. ORAISON, « Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la constitution de la V<sup>e</sup> République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RFDA* 2003, p. 684 ; J.-Ph. THIELLAY, « Les outre-mers dans la réforme de la constitution », *AJDA* 2003, p. 564 ; Fr. LUCHAIRE, « La France d'outre-mer et la République », *RFAP* 2007 p. 399-408.

<sup>28</sup> La loi du 19 mars 1946 confie au gouvernement une compétence temporaire d'extension et d'adaptation de la législation métropolitaine.

<sup>29</sup> J.-M. AUBY, « Le statut de la France périphérique », *AJDA* 1989, p. 347.

<sup>30</sup> Nous ne parlerons pas ici de la Nouvelle-Calédonie qui relève d'un titre XIII et non du titre XII de la constitution et qui n'est pas une collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la constitution (CE sec., 13 décembre 2006, M. Genelle, *AJDA* 2007 p. 363 chron. Fr. Lenica et J. Boucher ; *JCP* 2007 p. 1175 note M. VERPEAUX) mais « un territoire français susceptible de devenir un Etat souverain » (Fr. LUCHAIRE, *Le Statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*,

Pour autant, les particularismes juridiques se font surtout ressentir au niveau des COM qui ont toutes un statut spécial avec attribution à l'assemblée délibérante « d'un pouvoir normatif initial<sup>31</sup> » dans le domaine de la loi<sup>32</sup> mais par actes de caractère réglementaire<sup>33</sup>. L'autonomie est importante et « l'agencement institutionnel des territoires d'outre-mer est traditionnellement inspiré de la structure institutionnelle étatique<sup>34</sup> ». La multiplication des statuts particuliers a cependant fait perdre en lisibilité et cohérence au système institutionnel ultra-marin ce qu'il a gagné en adaptation<sup>35</sup>. D'une part, la capacité des collectivités d'outre-mer à choisir ou déterminer leur statut particulier par référendum et leur pouvoir normatif initial font clairement songer au modèle de l'État régional unitaire qui octroie à certaines portions périphériques de son territoire une reconnaissance juridique de leur spécificité géographique et culturelle (B).

#### *A - Les assouplissements des statuts des DOM et des ROM*

Aujourd'hui, DOM et ROM sont toujours régis par le principe de l'assimilation : les DOM sont des départements comme les autres et le législateur ne peut leur conférer « une organisation institutionnelle qui leur

---

Economica, 2000, p. 14). Elle possède en effet, en vertu du titre XIII, qui a un caractère provisoire puisqu'il s'agit de « dispositions transitoires », des compétences de nature politique (CC n° 85-197 DC du 23 août 1985 : « comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer, [le rôle du Congrès de Nouvelle-Calédonie] ne se limite pas à la simple administration de ce territoire ») avec le vote de lois du pays sous le contrôle du Conseil constitutionnel et la mise en place d'une citoyenneté néo-calédonienne. « Ce schéma est sans conteste proche du modèle fédéraliste » (G. ROSSINYOL, « Les accords de Nouméa... : un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie », *RDP* 2000, p. 473) à la différence notable que la Nouvelle-Calédonie n'est pas associée à l'exercice du pouvoir constituant.

<sup>31</sup> A. MOYRAND, « Les pays d'outre-mer transforment la République française en un État autonome », *Mélanges P. Gélard*, Montchrestien, 2000, p. 187.

<sup>32</sup> CE, 6 juin 1986, *Fédération des fonctionnaires, agents et ouvriers de la fonction publique et Goyeta* ; *AJDA* 1986 p. 421, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre. Le législateur a cependant toujours la possibilité d'intervenir dans une matière qui normalement est de sa compétence : CC n° 82-155 DC du 30 décembre 1982.

<sup>33</sup> CE Ass., 27 février 1970, *Saïd Ali Tourqui*, *Rec.* p. 138 ; *AJDA* 1970 p. 220, chron. Denoix de Saint-Marc et Labetoulle ; CE, 18 février 1998, *Section locale du Pacifique sud de l'ordre des médecins*, *RFDA* 1999 p. 47, comm. M. Joyau.

<sup>34</sup> J.-M. PONTIER, « Le nouveau statut de la Polynésie française », *RA* 1996, p. 313.

<sup>35</sup> A. FITTE-DUVAL, « Droit d'outre-mer. Les aléas d'une refondation pluraliste », in *La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006, p. 197-212.



## De la convergence du droit des collectivités territoriales

soit propre »<sup>36</sup>. Les lois et règlements y sont, en principe, « applicables de plein droit », mais « ils peuvent faire l'objet d'adaptation tenant [à leur] caractéristiques et contraintes particulières »<sup>37</sup>. ROM et DOM peuvent eux-mêmes décider (sauf à la Réunion) de ces adaptations, y compris dans certaines matières relevant de la loi, à l'exclusion cependant des dispositions intervenant en matière de libertés publiques, d'ordre public, de justice et de monnaie, notamment. Pour ce faire, il faut qu'elles aient été habilitées par le législateur. Les mesures d'adaptation doivent se traduire par « des aménagements limités des compétences des départements et des régions »<sup>38</sup> justifiés par la situation particulière des DOM ou ROM (art. 73), d'où la nécessité pour le législateur de motiver cette adaptation<sup>39</sup>.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a cependant offert quelques assouplissements. Si le principe d'identité législative s'applique, des adaptations peuvent tenir compte des « caractères et contraintes particulières de ces collectivités ». Ainsi, peuvent-elles disposer d'organismes spécifiques<sup>40</sup>, d'attributions consultatives particulièrement importantes<sup>41</sup>, être associés à l'action internationale de la France dans ces

---

<sup>36</sup> CC n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000.

<sup>37</sup> Art. 73 de la constitution de 1958.

<sup>38</sup> CC n° 82-147 DC du 2 décembre 1982.

<sup>39</sup> CC n° 84-174 DC du 25 juillet 1984.

<sup>40</sup> Les ROM sont dotées d'un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement obligatoirement consulté lors de la préparation du plan de développement et d'équipement de la région et lors de la confection du budget (art. L. 4132-9 CGCT) et que peuvent aussi consulter les DOM (art. L. 3442-1 CGCT). Elles ont une commission de suivi relative à l'utilisation des fonds structurels européens (art. L. 4433-4-10 CGCT). Deux instances de concertations ont été mises en place, l'une dans la zone Antilles, Guyane et l'autre dans l'océan Indien (art. L. 4433-4-7 CGCT) afin de coordonner les politiques menées par l'État et les exécutifs locaux. Dans les régions monodépartementales d'Amérique, le législateur a mis en place un « congrès des élus départementaux et régionaux composé des conseillers généraux et des conseillers régionaux » (art. L. 5911-1 al. 1<sup>er</sup> CGCT) et des députés et sénateurs de ces départements. Il se prononce sur les propositions d'évolution institutionnelle ou de transferts de compétences (art. L. 5915-1 CGCT).

<sup>41</sup> Les Conseils généraux (art. L. 3444-1 CGCT) et régionaux (art. L. 4433-3-3 CGCT) de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion disposent d'attributions consultatives sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret contenant des dispositions concernant le régime législatif et l'organisation administrative de ces collectivités, sur les propositions d'actes de la Communauté européenne (art. L. 4433-3-2 CGCT pour les ROM et art. L. 3444-3 CGCT pour les DOM), sur les projets d'attribution des concessions portuaires ou aéroportuaires (art. L. 4433-3-4 CGCT pour les ROM, art. L. 3444-5 CGCT pour les DOM). Elles

parties du monde<sup>42</sup> ou des compétences supplémentaires en matière de développement économique ou de promotion de l'identité culturelle<sup>43</sup>. DOM et ROM peuvent, par référendum local puis loi organique, devenir des COM (art. 72-4). C'est ce qu'ont refusé les électeurs de Guadeloupe et de Martinique, interrogés le 7 décembre 2003<sup>44</sup>.

---

peuvent présenter au premier ministre des remarques ou suggestions sur le fonctionnement des services publics de l'État (art. L. 4433-3 al. 2 CGCT pour les ROM et art. L. 3444-2 CGCT pour les DOM).

<sup>42</sup> O. GOHIN, « L'action internationale des DOM », *AJDA* 2001, p. 438 ; X. BARELLA, « Les avancées en matière de coopération décentralisée : entre recherche d'une sécurité juridique et ouverture vers de nouvelles formes de coopération », cf. *supra*. Les Conseils régionaux sont consultés sur les projets d'accord international qui concernent la coopération régionale dans les domaines économique, social, technique, scientifique, culturel, environnemental ou de sécurité civile (art. L. 4433-4 CGCT) et peuvent présenter au gouvernement des propositions de tels accords (art. L. 4433-4 CGCT). L'État peut donner pouvoir au président d'un Conseil régional pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés à proximité de la région concernée ou des institutions dépendant des Nations unies. Les présidents agissent alors comme représentants de l'État et sont tenus de se plier aux instructions des autorités de la République. Le président peut représenter la République dans les organismes régionaux (art. L. 4433-4-2 al. 3 CGCT), il peut être associé ou participer au sein de la délégation française aux négociations de ces accords (art. L. 4433-4-2 al. 2 CGCT) ou aux accords avec l'Union européenne concernant les mesures spécifiques relatives à ces collectivités territoriales (art. L. 4433-4-4 al. 3 CGCT). A la fin de la négociation, le projet d'accord fait l'objet d'une délibération du Conseil régional (art. L. 4433-4-3 al. 3 CGCT) qui ne constitue qu'un avis (CC n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000). Les ROM peuvent obtenir la qualité de membres associés ou d'observateurs des organismes régionaux avec l'accord de l'État (art. L. 4433-4-5 al. 1<sup>er</sup> CGCT).

<sup>43</sup> Les ROM établissent les schémas d'aménagement qui déterminent les grandes orientations en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de la protection de l'environnement, en particulier les ressources forestières, maritimes et la protection du littoral. Les ROM peuvent organiser et financer des activités éducatives et culturelles facultatives dans les établissements scolaires. Ils établissent un programme culturel régional sur la diffusion des langues régionales, la littérature, les arts et la mise en valeur de leur patrimoine. La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 (*JO* 14 décembre p. 19760) modifiant les art. L. 34441-1 et s. CGCT accroît les compétences des DOM dans les domaines de l'emploi, des transports et de l'identité culturelle.

<sup>44</sup> Conformément aux décrets n° 2003-1049 et n° 2003-1050 du 4 novembre 2003. A. ORAISON, « Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique », *RFDA* 2004, p. 42. Cette possibilité d'évolution statutaire semble logique dans le cadre du droit des peuples à l'autodétermination. Celle-ci ne peut avoir une signification externe de droit à sécession qui attenterait à l'unité de l'État. D'ailleurs, depuis la révision de 2003, « la République reconnaît,

## De la convergence du droit des collectivités territoriales

Surtout, les DOM et ROM, à l'exception de la Réunion, peuvent, sur habilitation législative, prendre des actes administratifs dans les domaines relevant de la loi (art. 73, al. 3). La loi organique n° 2007-233 du 21 février 2007 fixe les modalités par lesquelles les Conseils généraux et les Conseils régionaux qui le souhaiteront pourront être habilités par le Parlement à adapter ou prendre des règles législatives (art. LO 3445-1 à 3445-12 CGCT). La demande d'habilitation doit préciser le texte qui fera l'objet d'une adaptation ou la matière qui fera l'objet d'une réglementation locale. Elle doit être motivée et votée par l'assemblée délibérante à la majorité absolue de ses membres. Elle sera transmise au préfet, qui ne pourra demander une seconde délibération, ainsi qu'au premier ministre et sera publiée au *Journal officiel*. L'habilitation sera votée par le législateur pour une durée de deux ans au maximum mais ne pourra pas être prise par voie d'ordonnance<sup>45</sup>. Les habilitations conférées aux Conseils généraux ou régionaux d'outre-mer ne pourront en aucun cas porter sur les matières dites « régaliennes » mentionnées au quatrième alinéa de l'article 73 de la constitution. Le législateur est par ailleurs libre de ne pas accorder l'ensemble de l'habilitation demandée et pourra poser des limites à la faculté d'adaptation des assemblées locales. En revanche, il ne pourra pas, sans commettre une inconstitutionnalité, accorder une habilitation au-delà de la demande de l'assemblée délibérante. Ces habilitations ne pourront pas être soumises au référendum local, ni à la consultation des électeurs. Les délibérations locales prises sur le fondement de ces habilitations pourront être déférées par le préfet au Conseil d'État. Enfin, le législateur pourra à tout moment modifier la mesure prise localement, mais uniquement par une disposition expresse.

Cette « législation locale » en outre-mer rapproche en partie le statut des DOM et ROM de celui des COM. D'ailleurs, l'article 72-4 de la constitution permet la transformation d'un DOM/ROM en une COM après organisation d'un référendum local, sous contrôle du juge administratif<sup>46</sup>. En contrepartie, la spécificité législative des COM<sup>47</sup> a été abandonnée par la loi

---

au sein du peuple français, les populations d'outre-mer » affirme l'article 72-3 ; des populations et non plus des peuples, terme qui pourrait laisser présager un droit à l'autodétermination externe. C'est pour cela que l'autodétermination ne peut être qu'interne avec un droit à l'autonomie locale, notion consacrée par l'article 74.

<sup>45</sup> CC n° 2007-547 DC du 15 février 2007.

<sup>46</sup> CE, 4 février 2003, M. *Feler*, *AJDA* 2004 p. 594, note M. VERPEAUX.

<sup>47</sup> R. FRAISSE, « La loi et l'outre-mer après la révision constitutionnelle », *AJDA* 2004, p. 811 ; J.-Ph. THIELLAY, « L'application des textes dans les outre-mers français », *AJDA* 2003, p. 1032. La circulaire du Premier ministre du 21 avril 1988 (*JO* 24 avril p. 5454), compétée par celles des 15 juin 1990 et 2 janvier 1993

organique n° 2007-233 du 21 février 2007 : les lois et règlements s'appliqueront de plein droit dans ces collectivités, sauf si le législateur décide d'édicter des règles spécifiques. Cet abandon s'inscrit dans la logique de l'article 74-1 de la constitution qui permet au gouvernement d'étendre par ordonnances les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, à condition que la loi ne l'ait pas expressément exclu, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, et après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Or, cette même loi organique du 21 février 2007 établit un grand nombre de dispositions particulières relatives à tel ou tel COM, illustrant le fait que leur spécificité juridique demeure considérable.

**B - Le « particularisme » ultra-marin : les collectivités d'outre-mer**

Les collectivités d'outre-mer ont remplacé depuis 2003 les territoires d'outre-mer. Régies par l'article 74 de la constitution, ces collectivités « ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République », mis en place après consultation de leurs assemblées. La large participation des assemblées territoriales à la définition législative de leur organisation particulière conduit à s'interroger sur la véritable nature des COM. Elles ont en effet un rôle politique puisqu'elles sont associées au processus d'élaboration de leur statut et des lois les concernant directement.

La loi organique n° 2007-233 du 21 février 2007 et la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 fixent ainsi les statuts de Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin<sup>48</sup> et Saint-Pierre-et-Miquelon, mettant un certain terme à l'anarchie des statuts particuliers. La loi organique crée dans son article 2, dans le code général des collectivités territoriales, une sixième partie consacrée aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la constitution, qui comprend quatre livres respectivement consacrés à Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. La loi crée dans ces

---

relatives à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires, énumère les trois types de normes applicables :

- les textes qui portent une mention expresse d'application et qui ont donné lieu à la consultation de l'assemblée territoriale concernée ;
- les lois dites de souveraineté (constitutions, lois organiques, lois relatives aux institutions nationales ou aux juridictions nationales suprêmes, etc.) (Cf. E. MATUTANO, « Actualité d'une notion en mutation : les lois de souveraineté », *RFDC* 2005 n° 63, p. 517) ;
- des principes généraux du droit.

<sup>48</sup> A. ORAISON, « Le statut nouveau de collectivité d'outre-mer des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin », *RDP* 2008 p. 153-183.

## De la convergence du droit des collectivités territoriales

collectivités, un Conseil général, élu suivant un scrutin communal, et exerçant les compétences des communes, départements et régions plus quelques compétences spécifiques à la situation de ces territoires. Les institutions s'inspirent de l'organisation des Conseils généraux avec en plus un exécutif distinct et responsable.

Ainsi le statut de Mayotte de la loi du 11 juillet 2001<sup>49</sup> est réformé par l'article 4 de la loi organique. Le principe sera désormais celui de l'application de plein droit des lois et règlements, à l'exception de ceux pour lesquels il n'est pas envisageable de passer immédiatement au régime d'identité<sup>50</sup>. Mais, même dans les matières qui relèveront désormais de l'application de plein droit, les dispositions législatives et réglementaires pourront, en tout état de cause, faire l'objet d'adaptations. La nouvelle collectivité territoriale exercera les compétences dévolues par les lois et règlements aux départements et aux régions, à quelques exceptions près<sup>51</sup>, et certaines compétences fiscales et douanières.

A la suite du référendum du 7 décembre 2003, la nouvelle collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy est dotée de l'autonomie. En dehors des domaines relevant de la compétence normative des institutions de la collectivité et des règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, les lois et règlements seront applicables de plein droit à Saint-Barthélemy. Cependant, l'État peut les adapter à l'organisation particulière de la collectivité. La nouvelle collectivité exercera les compétences dévolues aux communes, aux départements et aux régions. Elle exercera en outre des compétences normatives dans un certain nombre de matières<sup>52</sup>. L'assemblée

---

<sup>49</sup> Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 ; J.-Ph. THIELLAY, « La loi du 11 juillet 2001, un nouveau départ pour Mayotte dans la République », *AJDA* 2002, p. 106.

<sup>50</sup> Art. L.O. 6113-1 : il s'agit des impôts, droits et taxes ; de la propriété immobilière et des droits réels immobiliers, du cadastre, de l'expropriation, de la domanialité publique, de l'urbanisme, de la construction, de l'habitation et du logement et de l'aménagement rural ; de la protection et de l'action sociales ; du droit syndical, du droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; des finances communales.

<sup>51</sup> La construction et l'entretien des collèges et des lycées, les routes nationales et la lutte contre les maladies vectorielles.

<sup>52</sup> Impôts, droits et taxes (le Conseil peut établir des taxes sous condition de domiciliation fiscale de 5 ans contre risques d'évasion fiscale), à l'exception de ceux qui assurent le financement des régimes de protection sociale ; cadastre ; urbanisme ; construction ; habitation ; logement ; circulation et transports routiers, terrestres et maritimes ; création, aménagement et exploitation des ports maritimes, à l'exception du régime du travail ; immatriculation des navires ; voirie ; droit domanial et biens de la collectivité ; environnement ; entrée, séjour et accès au travail des étrangers ;

délibérante de la collectivité, dénommée « Conseil territorial », sera élue pour cinq ans selon des modalités très proches de celles actuellement en vigueur pour le Conseil municipal<sup>53</sup>. Inspiré des Conseils généraux, le Conseil territorial s'en distingue par l'existence d'un conseil exécutif qui exercera collégalement certaines compétences, la minorité du conseil y étant représentée. Le président du Conseil général sera responsable devant l'assemblée selon la procédure de la « motion de défiance constructive » et ne pourra donc être renversé que par l'élection simultanée de son successeur.

De même, consécutivement au référendum du 7 décembre 2003, l'article 5 de la loi organique fait de Saint-Martin une nouvelle collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie. Là encore, les lois et règlements seront applicables de plein droit dans la collectivité, à l'exception de ceux relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et de ceux relevant du domaine de compétence de la collectivité<sup>54</sup>. La nouvelle collectivité exercera les compétences des communes, des départements et des régions plus d'autres compétences normatives<sup>55</sup>. La collectivité reçoit également le pouvoir permanent d'adapter les lois et règlements en matière d'urbanisme et d'environnement à ses contraintes et caractéristiques. Les pouvoirs conférés à la collectivité en matière fiscale lui permettront de dégager les ressources nécessaires à l'exercice de ses compétences, ressources qui s'ajouteront aux dotations versées par l'État. Une convention fiscale sera signée par l'État et la collectivité pour prévenir les cas d'évasion fiscale ou de double imposition. Les institutions de la collectivité sont, comme à Saint-Barthélemy, organisées autour du Conseil territorial élu selon les mêmes modalités. Le Conseil

---

énergie ; tourisme ; création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité. De plus, les transferts de propriété seront soumis à déclaration à la COM qui pourra exercer un droit de préemption, sauf pour les personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence.

<sup>53</sup> Article 7 : il s'agit d'un scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle, la « prime majoritaire » accordée à la liste ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés ne portera que sur le tiers des sièges - au lieu de la moitié dans les communes. Au second tour, pourront seules se présenter les deux listes arrivées en tête au premier tour, le cas échéant après « fusion » avec d'autres listes (pour autant que ces listes aient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du premier tour de scrutin) : la liste qui remportera l'élection sera ainsi élue par une majorité absolue des suffrages exprimés et dotée d'une légitimité incontestable.

<sup>54</sup> Sauf pour la fiscalité, la voirie, l'accès au travail, le tourisme, l'entrée et le séjour des étrangers.

<sup>55</sup> En matière de fiscalité ; de cadastre ; de droit domanial et des biens de la collectivité ; d'accès au travail des étrangers ; de tourisme ; de création et d'organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

## De la convergence du droit des collectivités territoriales

territorial élira parmi ses membres un président et un conseil exécutif. Le président sera responsable devant le Conseil territorial, lequel pourra décider de mettre fin à ses fonctions et de le remplacer par la procédure de la « motion de défiance constructive ». Sont en plus créés trois conseils de quartier, dont le Conseil général déterminera la composition, les règles de fonctionnement et les attributions consultatives (art. LO 6324-1 CGCT).

L'article 6 de la loi organique est relatif à Saint-Pierre-et-Miquelon et s'inscrit dans la continuité de l'ancien statut qui résulte de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985. Le principe est celui de l'identité législative, sauf en matière de droit fiscal, de droit douanier, d'urbanisme, de construction et de logement. La loi précise les modalités d'exercice par le Conseil territorial (et non plus général) de ses compétences normatives propres<sup>56</sup> et lui accorde les mêmes compétences que les départements et régions d'outre-mer en matière de coopération décentralisée et dans le domaine des relations extérieures ainsi que la possibilité d'être habilité à adapter les lois et règlements applicables localement, dans des conditions proches de celles prévues pour les départements et régions d'outre-mer. La réglementation propre à Saint-Pierre-et-Miquelon relative au contrôle sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire et au fonctionnement des stations de quarantaine animale ne pourra être modifiée qu'après avis du Conseil territorial. Selon l'article 7 de la loi organique, la durée du mandat du Conseil de Saint-Pierre-et-Miquelon, élu dans une circonscription unique avec deux sections communales et une prime majoritaire de 50 % à la liste en tête, est ramenée de six à cinq ans, pour tenir compte de l'importance de ses attributions et s'aligner sur la durée du mandat des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer.

Dans ces quatre exemples, le principe d'identité législative et l'institution d'une collectivité territoriale unique élue selon un scrutin communal et exerçant les compétences des régions, des départements et des communes donnent l'impression d'une certaine uniformité du droit. Mais il ne s'agit que d'une apparence car ces statuts ont été voulus par les habitants qui se sont exprimés par voie de référendum, les lois de l'État peuvent être adaptées et chaque collectivité a reçu d'importantes compétences particulières en

---

<sup>56</sup> Fiscalité, régime douanier, urbanisme, construction et logement... Les compétences de la collectivité en matière d'exploitation des ressources de la zone économique exclusive sont précisées, afin que la police minière demeure du ressort de l'État ; sont également codifiées les compétences particulières de la collectivité en matière d'immatriculation des navires.

fonction de ses spécificités. Il s'agirait moins d'un « *ad hocisme* »<sup>57</sup> que de variations sur un même thème. L'autonomie octroyée est réelle et s'approche du modèle régionaliste : compétence de principe de l'État, statut négocié et compétences différenciées selon les collectivités. L'autonomie marque bien le souci de la République de prendre en compte la diversité de ses territoires et des populations qui y vivent. Par ce geste, l'État inscrit ces collectivités au sein de la République et garantit ainsi son unité.

Si l'on compare alors le statut de ces COM à celui des DOM/ROM, un rapprochement semble se manifester : les COM rejoignent les DOM/ROM dans le principe de l'identité législative et réglementaire ; les DOM/ROM rejoignent les COM dans l'attribution de compétences spécifiques, de possibilités d'adaptation du droit aux spécificités locales et de la possibilité, sur habilitation législative, de prendre des actes administratifs dans les domaines relevant de la loi. La possibilité d'être doté d'un statut particulier qui ne pourra être modifié qu'après approbation par référendum de la population concernée rapproche encore potentiellement les DOM/ROM des COM. A l'inverse, certaines COM, tel Mayotte, réclament leur transformation en DOM.

Si cette convergence est réelle, il ne faut point l'exagérer. D'un point de vue quantitatif, les dérogations possibles –les exceptions au principe d'identité législative– ou effectives –les habilitations législatives– au droit commun sont bien plus importantes dans les COM que pour les DOM/ROM. D'un point de vue qualitatif, les COM bénéficient de l'autonomie et d'une organisation institutionnelle qui, si elle tend à s'uniformiser et à se rapprocher de celle des DOM/ROM dans le cas des régions d'outre-mer monodépartementales, reste encore très originale, ne serait-ce que par l'absence des communes. Et encore avons-nous laissé de côté le statut très spécial de pays d'outre-mer dont bénéficie la Polynésie française<sup>58</sup>. La « biodiversité » de l'outre-mer demeure donc encore très importante<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Thèse défendue par A. CABANIS, M.-L. MARTIN, « Le statut des territoires ultra-marins, préfiguration des relations centre-périphérie dans la France du XXI<sup>e</sup> siècle ? », cf. *supra*.

<sup>58</sup> Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie et la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie, *JO* du 2 mars 2004 p. 4183 et 4213, livres II et III de la sixième partie du CGCT. Cf. O. GOHIN et M. JOYAU, « L'évolution institutionnelle de la Polynésie française », *AJDA* 2004, p. 1242 ; J.-E. SCHOETTL, « Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (analyse des décisions du Conseil constitutionnel du 12 février 2004) », *RFDA* 2004, p. 248 ; S. LE GUILCHER, « Le statut juridique des « lois de pays » polynésiennes :



## De la convergence du droit des collectivités territoriales

Mais identité législative et possibilité de dérogation à loi ne semblent plus devoir concerner uniquement l'outre-mer : les possibilités de statuts particuliers et de dérogation à la loi ont également gagné la France métropolitaine.

### II - La généralisation du particularisme juridique ultramarin à la métropole

L'État français reconnaît la spécificité de certaines situations locales sur le territoire de sa métropole par deux procédés principaux : d'une part, par la possibilité d'une expérimentation législative locale depuis la loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 (A) ; d'autre part, par l'octroi de statuts particuliers ou spéciaux, comme dans le cas de la Corse (B).

#### A - La dérogation expérimentale à la loi

L'expérimentation législative peut se définir comme « une technique législative qui vise à étudier les effets d'une réforme ou d'une loi sur un échantillon de personnes et dans un temps limité. Elle pose donc, par définition, un problème de compatibilité avec le principe d'égalité des citoyens devant la loi<sup>60</sup>. » Pendant une période limitée, la loi n'est plus, en effet, la même pour tous. Deux lois cohabitent : l'une, spécifique à un échantillon, déroge au droit commun de l'autre. L'idée « rousseauiste » de stabilité, de généralité et de rationalité de la loi se trouve remise en cause par ce processus d'évaluation de l'efficacité dont va désormais dépendre sa légitimité<sup>61</sup>. La loi perd son caractère d'inafaillibilité, d'expression d'une volonté générale qui ne peut se tromper : « la règle de droit n'est plus assurée d'une légitimité *ab initio*, tenant à ses caractéristiques propres, aux valeurs qu'elle incarne, à sa puissance normative intrinsèque ; sa légitimité dépend de son aptitude à assurer la réalisation de certains objectifs, de

---

entre continuité et originalité », *RFDA* 2006, p. 1103 ; A. TROIANIELLO, « Le nouveau statut d'autonomie de la Polynésie française (loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) », *RFDC* 2004, p. 833-860.

<sup>59</sup> M. JOYAU, « Les collectivités d'outre-mer », cf. *supra*.

<sup>60</sup> FI. CROUZATIER-DURAND, « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République) », *RFDC* 2004, p. 675

<sup>61</sup> J. CHEVALLIER, « Les lois expérimentales. Le cas français », in *Evaluation législative et lois expérimentales*, PUAM, 1993, p. 122 ; G. TIMSIT, *Les noms de la loi*, PUF, coll. Les voies du droit, 1991, p. 12.

l'efficacité des résultats enregistrés.<sup>62</sup> » A « une légitimité fondée sur la régularité des procédures mises en œuvre sur la conformité à la loi des conduites et des comportements, se substitue une régularité fondée sur l'efficacité des actions entreprises, sur la capacité d'atteindre des objectifs préalablement fixés.<sup>63</sup> » La loi s'expérimente *in concreto* sur le terrain, et subit une évaluation avant sa généralisation. « La norme aurait donc un caractère de plus en plus empirique : elle s'appuierait sur l'expérience et l'observation et non plus sur la seule théorie.<sup>64</sup> »

Le Conseil d'État a admis l'expérimentation administrative mais a néanmoins souligné l'indéniable atteinte au principe d'égalité qu'elle engendre<sup>65</sup>. La haute juridiction administrative a d'ailleurs insisté sur la nécessité de motiver l'expérimentation par des considérations impérieuses d'intérêt général et de définir précisément le caractère temporaire du dispositif avant son éventuelle généralisation ou même son abandon<sup>66</sup>. Sur une durée trop longue, la disparité de traitement ne saurait se justifier et contribuerait à créer des effets irréversibles. Le Conseil constitutionnel s'inspire de cette jurisprudence administrative pour encadrer l'expérimentation législative : la constitution n'interdit pas au législateur, mû par un objectif d'intérêt général, de déroger à des lois antérieures et d'autoriser des dérogations à ces mêmes règles à titre expérimental. Mais l'expérimentation doit être explicite, définir précisément sa nature et sa portée, définir les procédures d'une évaluation<sup>67</sup> et être temporaire et non

---

<sup>62</sup> J. CHEVALLIER, « La rationalisation de la production juridique », in *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Publisud, 1991, p. 19 ; J. CHEVALLIER, « Prévenir l'échec », *RFAP*, n° 87, 1998, p. 375.

<sup>63</sup> D. LOSCHAK, J. CHEVALLIER, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP* n° 24, 1982, p. 58.

<sup>64</sup> C. MAMONTOFF, « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *RDP* 1998, p. 353.

<sup>65</sup> CE Sect., 13 octobre 1967, *Pény*, *Rec.* p. 365 ; *RDP* 1968, p. 408, concl. QUESTIAUX.

<sup>66</sup> CE, 21 février 1968, *Ordre des avocats près la Cour d'appel de Paris*, *Rec.* p. 123 ; CE, section des travaux publics, avis du 24 juin 1993, n° 353605, Rapport public 1993, *EDCE* n° 45, p. 338. Cf. R. DRAGO, « Le droit à l'expérimentation », *Mélanges François Terré*, Dalloz, 1999, p. 229 et « Le droit à l'expérimentation », in Yves GAUDEMET et Olivier GOHIN (dir.), *La République décentralisée*, LGDJ, 2004, p. 69.

<sup>67</sup> CC n°93-322 DC du 28 juillet 1993, loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (décision traditionnellement dénommée « Universités expérimentales »).

## De la convergence du droit des collectivités territoriales

immédiatement renouvelable<sup>68</sup>. Mais dans sa décision portant sur la loi relative à la Corse, le Conseil constitutionnel a censuré, comme contraire à la souveraineté nationale<sup>69</sup>, la disposition législative qui délèguait à la collectivité territoriale de Corse le pouvoir d'intervenir dans le domaine de la loi, même à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, sans autorisation du constituant. D'où la nécessité d'une révision constitutionnelle qui eut lieu le 28 mars 2003<sup>70</sup>. Un pouvoir d'expérimentation est certes reconnu au gouvernement et au Parlement (art. 37-1), mais aussi aux collectivités territoriales (art. 72 al. 4).

Ce nouveau pouvoir d'expérimentation locale est encadré par la loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales<sup>71</sup> jugée conforme à la constitution<sup>72</sup>. Une loi doit d'abord définir l'objet, la durée (inférieure à cinq ans) et les dispositions susceptibles de dérogation. L'expérimentation, au nom de la libre administration, a un caractère facultatif et ne peut être imposée aux collectivités territoriales (art. LO 1113-1 CGCT). Toutes les collectivités territoriales, ainsi que leurs groupements (art. LO 5111-5 CGCT), peuvent demander une expérimentation par délibération motivée de leur assemblée, demande transmise au représentant de l'État qui l'adresse avec ses observations au ministre chargé des collectivités territoriales (art. LO 1113-2 CGCT). Le législateur n'est pas obligé de répondre à leur demande (art. LO 1113-1 CGCT). L'expérimentation lancée, le gouvernement publie la liste des

---

<sup>68</sup> CC n° 93-333 DC du 21 janvier 1994.

<sup>69</sup> CC n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 ; M. VERPEAUX, « Le nouveau statut de la Corse. La décision du Conseil constitutionnel n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 », *RFDA* 2002 p. 464 ; G. DRAGO, « Expérimentation et constitution », *AJDA* 2002, p. 987 ; J. MOREAU, « De l'expérimentation », *JCP A* 2002, n° 1096. Pour la même raison, le Conseil d'État avait émis un avis le 11 octobre 2002 sur le projet de loi.

<sup>70</sup> FI. CROUZATIER-DURAND, « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative », art. cit., *RFDC* 2004, p. 675 ; F. MELIN-SOUCRAMANIEN, « Le droit à l'expérimentation », in D.G. LAVROFF (dir.), *La République décentralisée*, L'Harmattan, 2003, p. 265-272.

<sup>71</sup> *JO* 2 août p. 13217. FI. CROUZATIER-DURAND, « L'expérimentation locale (loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003) », *RFDA* 2004, p. 21 ; J.-M. PONTIER, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », *AJDA* 2003, p. 1715 ; M. VERPEAUX, « Les premières lois organiques : expérimentation par les collectivités territoriales et référendum local », *JCP* 2003, p. 2017.

<sup>72</sup> N° 2003-478 DC du 30 juillet 2003. J.-E. SCHOETTL, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *LPA* 30 septembre 2003, p. 5.

collectivités territoriales qui remplissent les conditions légales et sont habilitées (art. LO 1113-2 CGCT). Pendant l'expérimentation, les actes généraux et impersonnels dérogatoires des collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'État, puis publiés au *Journal officiel* (art. LO 1113-3 CGCT). Ces actes, bien qu'intervenant dans le domaine de la loi, sont des actes administratifs soumis au contrôle de légalité du préfet qui peut les déférer au tribunal administratif et demander leur suspension pour un mois (art. LO 1113-4 CGCT). L'expérimentation doit bien sûr donner lieu à évaluation : le gouvernement doit remettre chaque année au Parlement un bilan avec des propositions d'expérimentation, dont celles des collectivités territoriales, et les suites qui leur ont été réservées. Avant l'expiration de l'expérimentation, le gouvernement transmet au Parlement un rapport exposant les effets des mesures prises sur le coût et la qualité du service rendu, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État, les incidences financières et fiscales. (art. LO 1113-5 CGCT). Au vu des bilans, la loi détermine les suites à donner : si l'expérimentation s'est avérée fructueuse, la loi peut la généraliser avec possibilité de la prolonger jusqu'à l'adoption de la loi de généralisation. Si des doutes subsistent sur la pertinence de l'expérimentation, elle peut être prolongée pour trois ans au maximum. Enfin, si elle se révèle non probante, elle est abandonnée avec la prise d'éventuelles dispositions transitoires. Une collectivité territoriale peut par ailleurs abandonner l'expérimentation. Les actes pris sont alors caducs à l'exception de ceux ayant créé des droits acquis (art. LO 1113-6 CGCT).

On le constate, du fait de son fort encadrement, l'expérimentation législative locale ne porte pas atteinte à la forme unitaire de l'État<sup>73</sup>. Cette nouvelle possibilité d'expérimentation a été utilisée par la loi du 13 août 2004<sup>74</sup> : celle-ci propose une extension expérimentale des compétences des

---

<sup>73</sup> O. GOHIN, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France », *RFDA* 2003, p. 522 : « la révision constitutionnelle de février 2003 met en place une nouvelle décentralisation qui n'altère, en aucune façon, l'actuelle forme politique de l'État en France. » ; J.-Fr. BRISSON, « La France est une République indivisible [...] son organisation est décentralisée », *RDJ* 2003-1, p. 113 : « Insister sur le caractère décentralisé permet au constituant de signifier que la réforme ne tend pas vers l'adoption du modèle fédéral » ; B. FLAMAND-LEVY, « Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'État », *RFDA* 2004, p. 59 ; E. BROSET, « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », *RFDC* 2004, p. 695.

<sup>74</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. B. FAURE, « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe

## De la convergence du droit des collectivités territoriales

départements pour la protection judiciaire de la jeunesse<sup>75</sup> et des compétences des régions pour la conservations de monuments historiques<sup>76</sup>. Il peut alors s'établir, à l'initiative des collectivités territoriales, un droit à la différence de neuf ans puisque l'expérimentation de cinq ans peut être prolongée de trois ans, étant précisé que le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi se prononçant sur l'expérimentation la prolonge d'un an. Il y a là « de quoi acclimater les Français aux différences normatives sur le territoire de la République.<sup>77</sup> » Mais même une fois l'expérimentation abandonnée par le législateur, les actes créateurs de droits acquis seront maintenus en vigueur (art. LO 1113-6 CGCT). La différenciation normative provisoire prend alors un caractère durable au nom de la protection des droits subjectifs individuels. On assiste ainsi une territorialisation du droit à l'initiative des collectivités territoriales et sans doute en fonction de leurs particularités locales. A ce train, le droit français en métropole pourrait devenir une mosaïque juridique, à l'image de ce qu'il est devenu outre-mer. L'arbre de l'expérimentation cache la forêt de la dérogation à la loi : derrière une rhétorique du provisoire et du local pourrait se profiler une réalité du fréquent et de l'irréversible. Chaque collectivité métropolitaine pourrait alors voir le droit français être adapté à ses particularités locales comme cela est le cas outre-mer : ce qui est permanent outre-mer devient certes provisoire en métropole mais non sans conséquences durables. La pérennité de cette différenciation juridique peut être obtenue par l'octroi par l'État de statuts particuliers aux collectivités territoriales métropolitaines.

### *B - Les statuts locaux particuliers*

L'État peut doter une partie de son territoire d'un statut spécial : il reconnaît ainsi une certaine spécificité du territoire en cause et lui applique

---

d'égalité. A propos de la décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, Loi relative aux libertés et responsabilités locales », *RFDA* 2004, p. 1154.

<sup>75</sup> Les départements pourront se porter candidats auprès du garde des Sceaux, ministre de la Justice. Une convention entre l'État et le département fixera les modalités de cette expérience. Le département pourra ainsi être chargé du suivi des enfants en difficulté et prendra en charge les enfants confiés par le juge à un service ou un établissement sanitaire ou d'éducation.

<sup>76</sup> Une expérimentation, pour une durée de quatre ans, peut être lancée pour confier aux régions, ou à défaut aux départements, la gestion des crédits destinés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers classés ou inscrits au titre des monuments historiques qui n'appartiennent pas à l'État (art. 99).

<sup>77</sup> A. FADLI, « La consécration constitutionnelle de l'expérimentation juridique : innovations et implications », in H. ROUSSILLON, X. BIOY et S. MOUTON (dir.), *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, PUSST, 2006, p. 213.

un droit adapté ou l'érige en institution locale *sui generis*. Selon le professeur Roland Debbasch, « le statut particulier constitue la consécration d'une ou plusieurs séries de particularismes, mais ceux-ci peuvent exister et, même, être pris en compte sans aboutir systématiquement à la différence statutaire<sup>78</sup> ».

Par sa décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, le Conseil constitutionnel a reconnu la possibilité pour le législateur de créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales ne comprenant qu'une unité, ce qui revient pour le législateur à la possibilité de doter cette collectivité d'un statut unique et adapté. Cela fut le cas pour la Corse qui est devenue par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 une collectivité territoriale *sui generis*. La notion de « collectivité à statut particulier » a par la suite été consacrée dans la constitution en 2003, l'article 72-1 alinéa 3 précisant que la création d'une collectivité territoriale à statut spécial peut donner lieu à consultation référendaire. Il existe d'ailleurs d'autres statuts particuliers en métropole, en particulier le droit local qui, depuis la loi du 19 octobre 1919, régit l'Alsace-Moselle<sup>79</sup> ou le statut des grandes villes (Paris, Lyon et Marseille), qui correspond moins au souci de répondre à la spécificité d'un groupe distinct du reste de la Nation qu'à d'autres préoccupations d'ordre pratique ou politique<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> R. DEBBASCH, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Economica-PUAM, 1998, p. 325. J.-M. WOEHLING, « Les concepts de droit local et de statut local », in Institut du droit alsacien-mosellan, *État, régions et droits locaux*, Economica, 1997, p. 15 : « C'est l'ensemble ou du moins une grande part du territoire qui fait l'objet de statuts particuliers : la décentralisation ou la fédération se fait « sur mesure », chaque entité recevant une organisation propre et des pouvoirs ou des ressources spécifiques en fonction des situations particulières [...]. Le recours au statut particulier constitue une démarche ancienne. Les statuts particuliers étaient même très nombreux avant le processus d'unification et d'uniformisation nationale qui a caractérisé la XIX<sup>e</sup> siècle. »

<sup>79</sup> R. HERTZOG, « Le droit local », *Encyclopédie Dalloz, Collectivités locales*, fasc. 1958-1 et J.-M. WOEHLING, « Droit alsacien-mosellan, principes généraux », *Jurisclasseur Droit administratif*, fasc. 122-1. J.-Fr. FLAUSS, « Droit local alsacien-mosellan et constitution », *RDP* 1992, p. 1625-1685 ; Eric SANDER, « Le droit local alsacien-mosellan : un pluralisme juridique dans un système unitaire (1<sup>ère</sup> partie) », *Rev. du droit local* juin 2005.

<sup>80</sup> Par exemple, le statut particulier de Paris vise à éviter que le maire de la ville-capitale n'ait la tentation de s'ériger en concurrent du gouvernement. La loi du 28 pluviôse an VIII place ainsi Paris sous administration étatique. Son Conseil municipal ne sera définitivement élu qu'après la loi du 17 avril 1871 et ne dispose que de compétences d'attributions. Le statut décentralisateur de la loi du 5 avril 1884 ne s'y appliquait pas. La loi du 10 juillet 1964 attribue à Paris la double qualité

## De la convergence du droit des collectivités territoriales

« Depuis 1982, la Corse constitue un laboratoire institutionnel<sup>81</sup> » : les statuts et les révisions de statuts se sont en effet succédés, faisant de la Corse une « toile de Pénélope qu'il faut sans cesse recommencer<sup>82</sup> ». Outre les spécificités fiscales très anciennes<sup>83</sup>, les premières spécificités sont apparues dès la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la Corse et la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 relative aux compétences de la région Corse : « en déclarant la conformité à la constitution du statut de la collectivité de Corse faisant d'elle une région à statut particulier, le Conseil constitutionnel autorise le législateur à introduire au sein d'une catégorie existante de collectivités territoriales –en l'occurrence, la région-, les différences d'organisation et de compétences qu'il juge nécessaire pour rendre compte

---

de ville et de département dépourvu d'exécutif indépendant qui est assuré par le préfet de Paris et le préfet de police. La loi du 31 décembre 1975 ramène Paris sous l'empire des dispositions du droit commun mais certaines spécificités demeurent. L. ZYLBERBERG, « Décentralisation et région parisienne. Un couple maudit ? », *AJDA* n° spécial 1992, p. 127.

<sup>81</sup> D. GUIGNARD, *La notion d'uniformité en droit public français*, thèse Toulouse, 2002, p. 93.

<sup>82</sup> C. GUETTIER, *Institutions administratives*, Dalloz, coll. Cours de droit, 2<sup>e</sup> éd. 2002, p. 81.

<sup>83</sup> Crédit d'impôt pour investissements pour les entreprises implantées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 (art. 244 quater E CGI), exonération du droit de partage pour les actes de partage de succession et les licitations de biens héréditaires établis jusqu'en 2012 (art. 750 bis A CGI) et exonération des droits de succession sur les immeubles et droits immobiliers jusqu'en 2010 (art. 1135 bis CGI), exonération totale de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées avant 2002 pendant 60 mois puis abattements de 80 % à 20 % pendant quatre ans (art. 44 decies CGI), exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les propriétés agricoles (art. 1394 B, 1586 E et 1599 ter D CGI), exonération de la taxe professionnelle départementale et régionale (art. 1586 bis et 1599 bis CGI) et allègements pour la taxe communale (art. 1472 A ter CGI). Enfin, la TVA est allégée (art. 297-I CGI) à 0,9 % pour les animaux vivants de boucherie, à 2,1 % pour de nombreux produits dont les produits alimentaires ou agricoles, à 8 % pour les matériaux de construction, les matériels agricoles, la restauration, l'hôtellerie, l'électricité, et à 13 % pour les produits pétroliers. Les transports entre la Corse et la France continentale sont exonérés de TVA (art. 262, II-11° CGI). La section des finances du Conseil d'État estime que cette accumulation d'avantages fiscaux finit par rompre l'égalité des citoyens devant les charges publiques (avis du 7 novembre 1996 cité in Rapport public, *Sur le principe d'égalité*, *op. cit.*, p. 179-180). On peut aussi remarquer que d'importantes défiscalisations ont été consenties aux départements ultra-marins par la loi n° 30-80 de finances pour 1980 du 18 janvier 1980 dont la teneur a été amplifiée par la loi n° 86-824 de finances rectificative du 11 juillet 1986 ainsi que par la loi n° 91-1322 de finances pour 1992 du 30 décembre 1991.

de la situation particulière de telle ou telle composante nationale.<sup>84</sup> » Mais l'apport le plus important a été celui de la loi du 13 mai 1991 qui transforme la région Corse en collectivité territoriale *sui generis*. Le Conseil constitutionnel, interdisant des différences de régime trop importantes entre individus d'une même catégorie, avait cependant reconnu la possibilité pour le législateur de créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales ne comprenant qu'une unité<sup>85</sup>. En application de l'article 72 de la constitution, l'article L. 4421-1 CGCT érige donc la Corse en collectivité territoriale de la République, substituée à la région de Corse. La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 accroît encore les compétences de la Corse<sup>86</sup>. Un nouveau projet de statut fut élaboré par le gouvernement et soumis, le 6 juillet 2003, à référendum local, conformément à la loi du 10 juin 2003, mais se confronta au refus des votants<sup>87</sup>.

Selon l'article L. 4422-1 CGCT, « les organes de la collectivité Corse comprennent l'assemblée de Corse et son président, le conseil exécutif de Corse et son président assistés du Conseil économique, social et culturel de Corse<sup>88</sup>. » L'assemblée délibérante, « qui prend volontairement le nom solennel d'Assemblée de Corse pour se démarquer des Conseils régionaux de droit commun<sup>89</sup> », se compose de 61 membres élus au suffrage direct à la représentation proportionnelle. L'assemblée dispose d'une certaine liberté d'organisation : elle désigne de manière distincte son président et les

---

<sup>84</sup> F. WEBERT, *Unité de l'État et diversité régionale en droit constitutionnel français*, op. cit., p. 149.

<sup>85</sup> CC n° 82-138 DC du 25 février 1982 ; n° 91-290 DC du 9 mai 1991.

<sup>86</sup> JO 23 janvier 2002, p. 1503. Cf. P. FERRARI, « La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse », *AJDA* 2002 p. 86 ; *Le nouveau statut de la Corse*, dossier *RFDA* 2002 p. 459 et s. et p. 685 et s. ; J.-P. PASTOREL, « Les nouvelles compétences de la Collectivité territoriale de Corse », *RFDA* 2002, p. 685.

<sup>87</sup> CE Ass., 17 octobre 2003, *Consultation des électeurs de Corse*, n° 258487 et 258626.

<sup>88</sup> Le Conseil économique, social et culturel de la Corse est le résultat de la fusion des précédents Conseil économique et social et Conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie mais garde trace de cette dualité au travers de ses deux sections correspondant aux deux anciens Conseils (art. L. 4422-35 CGCT). Le Conseil est consulté par le président du conseil exécutif sur le projet de plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, sur les projets en matière de transports, sur le budget, sur les projets de délibérations ayant pour objet la sauvegarde et la diffusion de la langue et de la culture corses et donne son avis sur l'activité des sociétés publiques audiovisuelles en matière de développement de la langue et de la culture corses.

<sup>89</sup> A. GRUBER, *La décentralisation et les institutions administratives*, A. Colin, 2<sup>e</sup> éd., 1996, p. 527.



## De la convergence du droit des collectivités territoriales

membres de son bureau chaque année. Le bureau, qui n'est pas l'exécutif de l'assemblée, organise le travail de l'assemblée (art. L. 4422-9, al. 9 CGCT). Le conseil exécutif (le président et huit conseillers exécutifs) est un organe distinct, élu par l'Assemblée.

« Le schéma institutionnel original adopté est plus proche de l'organisation politique que de l'organisation administrative<sup>90</sup> ». L'article 25 de la loi du 13 mai 1991 instaure en effet un contrôle de l'assemblée de Corse sur le conseil exécutif qu'elle peut contraindre à la démission en lui retirant sa confiance par le vote d'une motion de défiance qui est assortie de l'investiture simultanée d'un nouvel exécutif<sup>91</sup>. Il s'est agit là de l'« originalité la plus forte du statut<sup>92</sup> » : si la notion de censure figure de longue date dans les institutions de plusieurs territoires d'outre-mer, elle n'y a jamais été assortie de l'investiture simultanée d'un nouvel exécutif. Par la suite, la loi du 19 janvier 1999 a généralisé ce mécanisme de responsabilité politique à toutes les régions<sup>93</sup>, la Corse ayant servi en fait de laboratoire.

La collectivité territoriale de Corse dispose de larges compétences pour préserver l'identité culturelle de l'île. La collectivité met en place des activités éducatives complémentaires et un plan de développement de l'enseignement de la langue et de la culture corses. Ce plan est exécuté selon une convention conclue entre l'État et la collectivité (art. L. 4424-5 CGCT)<sup>94</sup>. La collectivité mène également des études et des actions pour la protection du patrimoine artistique et archéologique (art. L. 4424-7 CGCT) et passe des

---

<sup>90</sup> A. ROUX, *Droit constitutionnel local*, Economica, 1995, p. 88 ; A. VIOLA, *La notion de République dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 2002, p. 147.

<sup>91</sup> La motion de défiance contient l'exposé des motifs justifiant sa présentation et la liste des noms des candidats aux fonctions de président et de conseiller exécutif qui remplaceront les élus mis en cause. Le vote de la motion ne peut se dérouler que 48 heures après son dépôt. Selon l'article L. 4422-31 CGCT, « sont seuls recensés les votes favorables à la motion, qui n'est considérée comme adoptée que lorsqu'elle a recueilli le vote de la majorité absolue des membres composant l'assemblée ». Si la motion de défiance est adoptée, les candidats aux fonctions de président et de conseillers exécutifs assurent sans délai la mission pour laquelle ils viennent d'être élus (art. L. 4422-31 al. 4 CGCT).

<sup>92</sup> T. MICHALON, « La Corse entre décentralisation et autonomie. Vers la fin des catégories », *RFDA* 1991 p. 721, p. 728.

<sup>93</sup> Loi n° 99-36 du 19 janvier 1999, *JO* du 20 janvier 1999 p. 1024. Cf. J.-M. PONTIER, « La régionalisation des élections régionales » *RA* 1999, p. 175 et « Les réformes du fonctionnement des Conseils régionaux », *RA* 1999, p. 295 ; A. GRUBER, « La réforme des Conseils régionaux », *LPA* du 12 février 1999, p. 9.

<sup>94</sup> A. VIOLA, « Le Conseil constitutionnel et la langue corse », *RFDA* 2002, p. 474.

conventions avec les sociétés publiques audiovisuelles pour promouvoir la langue et la culture corses.

Dans le secteur économique stratégique du tourisme, la collectivité définit les orientations du tourisme et sa politique de promotion. Elle assure la coordination des activités publiques et privées en matière de tourisme, se charge du classement des stations par arrêté du président du conseil exécutif qui contrôle également l'activité des offices et de l'agence du tourisme dans le cadre de la tutelle exercée par la collectivité sur ces organismes (art. L. 4422-26 CGCT). Divers comités sont de plus créés en matière économique, agricole et environnementale, particulièrement concernant la gestion des ressources en eau<sup>95</sup>.

Outre des institutions et compétences spéciales, la Corse peut être soumise à des régimes juridiques dérogatoires. L'assemblée est en effet appelée à émettre un avis sur les projets et propositions de lois ou de décrets contenant des dispositions spécifiques à la Corse. L'article 26 de la loi du 13 mai 1991 prévoit la possibilité de présenter des propositions afin d'adapter des dispositions législatives ou réglementaires dans certains domaines<sup>96</sup> mais ce mécanisme n'a jamais été utilisé. La Corse peut également demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles qui tiennent compte de la spécificité de l'île par délibération motivée de l'assemblée de Corse transmise par le président du conseil exécutif au Premier ministre et au préfet. Adaptation du droit et habilitation législative, voici des particularisations locales du droit qui font songer à ce qui peut être fait pour les collectivités territoriales ultra-marines.

\*

\*\*

---

<sup>95</sup> Un comité pour le développement industriel de la Corse est institué (art. L. 4422-30 CGCT). La collectivité conçoit un programme de prospection, d'exploitation et de valorisation des ressources énergétiques locales (art. L. 4424-39 CGCT). Un comité de bassin est mis en place et élabore un projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux révisé tous les six ans. Sont également créés un Office d'équipement hydraulique de la Corse, un Office du développement agricole et rural de la Corse et un Office des transports de Corse. Cf. A. CHAMINADE, *Pratique des institutions locales*, Litec, 2<sup>e</sup> éd., 2005, p. 70-73.

<sup>96</sup> Compétences, organisation et fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, toute disposition législative ou réglementaire concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.

## De la convergence du droit des collectivités territoriales

Expérimenter une nouvelle organisation institutionnelle, de nouvelles compétences, obtenir un statut particulier en conséquence, voilà de quoi intéresser toute collectivité territoriale métropolitaine qui sera ainsi soumise à l'identité législative mais dotée de compétences spécifiques et de possibilités d'adaptation du droit à ses spécificités locales, comme c'est le cas outre-mer. Aujourd'hui, des régions telles l'Alsace ou les Normandies s'interrogent pour fusionner leurs Conseils généraux et régionaux.

Cherchons alors un instant, en guise de conclusion, quelques spécificités tarn-et-garonnaises pouvant justifier une telle particularisation du droit. Nous passerons pudiquement sur la fondation de Montauban par le comte de Toulouse Alphonse Jourdain en 1144 : le cordon ombilical toulousain a été depuis longtemps coupé même si les liens sont restés forts comme en témoigne l'assistance du présent colloque. Nous pourrions plutôt retenir une riche histoire protestante avec la faculté de théologie protestante mais aussi, bien avant, les premières assemblées calvinistes au XVI<sup>e</sup> siècle puis la place de sûreté huguenote de Montauban octroyée par l'édit de Nantes en 1598 qui résista au siège de 1621, mais offrit sa soumission en 1629 face à Richelieu. Le cardinal qui créera la même année la généralité de Montauban, capitale régionale commerçante, privée de son rang en 1790 mais rétablie dans ses droits en 1808 par Napoléon. Le Tarn-et-Garonne, rejeton d'un cardinal et d'un empereur : connaît-on parrainages plus glorieux que ceux-ci ? Le département, très rural, a poursuivi son activité commerçante grâce à sa production agricole et surtout fruitière avec le chasselas de Moissac. Doit-on y voir l'illustration du lien entre protestantisme et commerce mis en lumière par Max Weber ? De même, ce département, du fait de sa formation quelque peu artificielle, se caractérise par une forte diversité de terroirs et de cultures occitanes<sup>97</sup> qui forment une richesse à préserver. Revendiquons donc ici des compétences en matière culturelle et religieuse, agricole. J'ajouterai encore deux caractéristiques du Tarn-et-Garonne, qui ne sont peut-être pas sans lien : les tornades et une conduite routière dangereuse. Ne dit-on pas dans le toulousain « 82, dangereux ! » ? Peut-on alors imaginer un transfert de compétence en matière de prévention des risques météorologiques et routiers ? Voilà déjà de quoi faire du Tarn-et-Garonne un département « exotique ». Ce serait un peu du soleil des tropiques sur les rives du Tarn et de la Garonne.

---

<sup>97</sup> S. BOURDONCLE, « Création administrative et politique linguistique : la langue occitane au moment de la formation du Tarn-et-Garonne », cf. *supra*.

## Jean-Charles Jobart

Faut-il alors craindre un retour de la « cité revêche » décrite par Christine Menges<sup>98</sup> ? De tant de spécificités, il n'est rien à redouter : la particularité n'aura de sens qu'au sein de l'unité française. Il n'est guère de risque que le Tarn-et-Garonne se détourne un jour du drapeau tricolore puisque, rappelons-le, c'est un Montalbanais, Jeanbon Saint-André qui fit adopter en 1794 le drapeau tricolore par la Convention.

---

<sup>98</sup> Chr. MENGES, « Le destin d'une capitale d'Ancien régime. Montauban et l'organisation territoriale de la Constituante », cf. *supra*.