



AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

Université de Metz

**Faculté des Sciences Juridiques, Economiques
Sociales**

**Les conventions entre Personnes Publiques
Territoriales dans le cadre de la Décentralisation**

T H E S E

**Pour le Doctorat en Droit
(Doctorat Nouveau Régime)**

**Présentée et soutenue par
Marie-Pierre STEINMETZ
le 15 septembre 1989 à 10 heures**

Membres du Jury

Président : Mr Pierre FERRARI

**- Professeur à l'Université
de Metz**

Assesseurs : Mr Paul JACQUET

**- Professeur à l'Université
de Nancy II**

Mr Gilbert KNAUB

**- Professeur à l'Université
de Strasbourg**

BIBLIOTHEQUE UNIVERSITAIRE DE METZ



031 342781 1

**- Professeur à l'Université
de Strasbourg**

**HOT - Professeur Assistant
à l'Université de Metz**

TOME II



Université de Metz

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales

Les conventions entre Personnes Publiques Territoriales dans le cadre de la Décentralisation

T H E S E



BIBLIOTHEQUE UNIVERSITAIRE DROIT - SCIENCES ECO - METZ -	
N° Inv	1989004D
Cote	D/Pz 89/1A.2 2e ex
Loc	Magasin
Cat	OCLC

Pour le Doctorat en Droit
(Doctorat Nouveau Régime)

Présentée et soutenue par
Marie-Pierre STEINMETZ
le 15 septembre 1989 à 10 heures

Membres du Jury

Président : Mr Pierre FERRARI

- Professeur à l'Université
de Metz

Assesseurs : Mr Paul JACQUET

- Professeur à l'Université
de Nancy II

Mr Gilbert KNAUB

- Professeur à l'I.E.P. de
Strasbourg

Mr Patrick BENOIT

- Professeur à l'Université
de Strasbourg

Mr Jean-Claude BONICHOT

- Professeur Associé à
l'Université de Metz

TOME II

2ème Partie :

LES CONVENTIONS : UN INSTRUMENT JURIDIQUE IMPARFAIT

Le phénomène de la rencontre de deux volontés se traduisant par un conventionnement conjoint est intéressant car il signifie une transformation profonde des mentalités.

En effet, par tradition, l'Etat tend à intervenir par voie réglementaire, par acte unilatéral, et les collectivités locales préfèrent se cantonner à des domaines restreints se limitant le plus souvent à leur territoire.

Ces relations étaient dominées par la centralisation, de telle façon qu'aucune réelle interaction entre collectivités locales et l'Etat ne pouvait se réaliser. L'instauration progressive de la nécessité d'action concertée, apparaissant surtout dans les années 1970 fit son chemin pour se concrétiser par la multiplication des possibilités offertes dans les lois de décentralisation.

L'instauration de domaines de compétences propres à chacune des entités en cause (Etat, département, région, commune) mais reliés à une globalisation de politiques étatiques, permit la contractualisation des rapports entre les personnes publiques territoriales au niveau horizontal et vertical. Une dynamique en faveur de la décentralisation et de la responsabilité était lancée. Cette deuxième partie est tout entière consacrée aux influences de cet instrument juridique au travers de deux titres de deux chapitres chacun.

Le choix a été fait de donner à l'expression "influences" un sens large. Dans le premier titre, nous essaierons de dégager l'influence de la notion étudiée au niveau du droit. Dans le deuxième titre, nous avons fait le choix de chercher son influence sur les institutions.

Titre 1 : Incertitudes et limites au niveau du droit

Les lois de décentralisation ont pour but de servir une ambition : la reconquête d'espaces de liberté pour le développement national et la promotion d'un développement plus solidaire. Il s'agit d'un ensemble de potentialités qui tendent à s'actualiser car un nombre suffisant de forces sociales, économiques et politiques se reconnaissent dans ce projet, s'en saisissent et tendent à transformer ce qui ne pourrait être qu'une réforme de procédures en un processus d'apprentissage de réappropriation du développement.

Cependant, ainsi que le rappelle André Holleaux, conseiller d'Etat, "de même qu'il faut réviser périodiquement l'outillage d'une usine, de même on doit soumettre de temps en temps à un examen de santé les moyens juridiques qui règlent notre vie en société. Or, à côté des textes classiques (loi, ordonnance, décret, arrêté, circulaire) apparaissent désormais les conventions. Celles-ci sont souvent appelées contrats. En sont-elles de véritables ? Leur nature juridique semble imprécise (chapitre 1), et leur portée juridique incertaine (chapitre 2).

Chapitre 1 : Une nature juridique imprécise

René Savy disait que "parmi les actes juridiques d'inspiration contractuelle, il faut distinguer les actes juridiques à caractère contractuel et les actes juridiques d'apparence contractuelle". Nos conventions ont une nature juridique imprécise.

Faut-il voir d'authentiques contrats ? Ne s'agit-il pas plutôt de "procédures pseudo-contractuelles" (1) ? Peut-on dire avec M. Douence "qu'aucune notion juridique déjà admise (...) ne suffit à bâtir le régime applicable à ces conventions ? Doit-on renoncer à toute position d'ensemble pour trier acte par acte en distinguant le vrai contrat du faux ?

Cette solution doit être écartée à priori car elle aboutirait à dissocier les conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation.

La seule solution qui évite de faire des impasses sur les aspects profondément originaux de ces actes est d'apprécier d'une façon subjective (section 1) et objective (section 2) ces conventions.

Section 1 : Appréciation subjective : difficultés d'application des critères classiques

Aucune étude n'ayant été encore menée sur les

(1) F. Moderne range la "Politique contractuelle de l'Etat à l'égard des collectivités locales parmi les "procédures pseudo-contractuelles", in collectivités locales", Répertoire Dalloz p 3045

conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation, on ne peut ici qu'extrapoler à partir de solutions partielles ou déduire certains traits à partir de positions relatives aux contrats.

Pour les contrats passés par l'administration, il est depuis longtemps admis que leur nature juridique peut être publique ou privée. Beaucoup plus incertaine est la nature juridique de la convention. De nombreux auteurs proclament la nature contractuelle des conventions conclues entre les personnes publiques. Ces positions doivent être suivies en l'espèce. La thèse contractuelle repose sur deux interrogations : le caractère contractuel des conventions (I), et leur caractère administratif (II), est-il évident ?

I. Caractère contractuel des conventions

Les conventions entre personnes publiques sont-elles d'authentiques contrats ? A cette question, il est possible de répondre par une définition simple du terme même : "la convention est un acte juridique résultant d'un accord de volontés entre deux ou plusieurs parties, et destiné à produire des effets entre elles par la création de droits et d'obligations".

Il ne faut pas trop s'attacher au terme lui-même car si le mot "convention" apparaît plus volontiers pour qualifier les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, ou les relations nouées entre ces dernières, il ne faut pas attacher à ce choix sémantique trop d'importance. Ce n'est pas le mot "convention" ou "contrat" qui a de l'importance,

mais les acceptions qu'il comporte : un réel concours de volontés se réalise-t-il ? Les effets de ces conventions se rattachent-ils plus volontiers au contrat ou à l'acte unilatéral ?

A. Le concours de volontés : étude du critère et critique

Le nouveau mouvement conventionnel oblige à remettre en cause les procédés traditionnels. Il paraît dès lors nécessaire de faire le point sur le régime de droit applicable tant dans l'élaboration des conventions que pour la détermination de son contenu.

Les conventions des collectivités sont souvent présentées comme des conventions complexes à raison de l'hétérogénéité de leur contenu qui dispense volontiers d'en rechercher les traits caractéristiques. Or, il est nécessaire d'étudier le critère du "concours de volontés", notion principale du contrat administratif de droit commun, afin d'essayer de faire le point sur le régime de droit applicable à ces conventions.

1° L'élaboration de la convention

Pierre Delvolvé, dans son cours sur les contrats de l'administration déclare que "le contrat se caractérise par un échange de consentements de deux ou plusieurs parties se mettant d'accord, par cet échange de consentements, pour entraîner un certain nombre d'effets de droit. Et ces derniers doivent être soulignés comme étant des effets entre

les parties elles-mêmes" (2).

Il ne peut pas y avoir en effet de contrat s'il n'y a pas au moins deux parties. L'ensemble des conventions conclues, tant au niveau vertical qu'au niveau horizontal, l'ont été par une pluralité de personnes.

En dressant un rapide bilan de ce que nous savons sur les conventions à cette étape de la recherche, il s'agit incontestablement d'un accord de volontés fondé sur l'existence d'au moins deux parties. Nous sommes en présence d'une transaction entre deux subjectivités, deux intérêts opposés.

Il est certain que le rôle de la volonté est extrêmement variable, car les "variations successives par où peut passer un droit déterminé ne s'analysent point en des créations graduelles de droits nouveaux". (3) L'examen du rôle de la négociation et du consentement est nécessaire pour mieux cerner le rôle de la volonté de l'auteur de la convention.

La négociation est le propre du contrat, car le contrat est l'aboutissement de la rencontre de deux points de vue divergents, deux points de vue qui se rapprochent par une négociation, par une discussion jusqu'à ce que l'on aboutisse à un point commun, un terrain d'accord, un véritable contrat.

-
- (2) Pierre Delvolvé "Les contrats de l'administration", Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1981-1982.
- (3) Carré de Malberg (R.) "Confrontation de la théorie de la formation du droit pas degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation" s. 1933 n° 65 p 103

Que penser alors des conventions types ? Privent-elles les parties de la liberté d'une authentique négociation ? En fait, la faible marge du négociable n'est souvent pas atteinte par de telles pratiques. La décentralisation quand elle transfère des compétences, maintient pour l'essentiel le cadre législatif et réglementaire propre à chaque catégorie de compétences, et laisse d'autant moins de place à l'initiative et à la discussion qu'il s'agit de compétences clés : économie, social, culturel... Et les conventions types (ou conventions modèles) retouchables, transformables, susceptibles d'additions et de soustractions à l'initiative des parties, constituent souvent des canevas desquels il est préférable de ne pas sortir. Cependant, elles peuvent aussi constituer des actes précieux servant à guider les négociations, à les éclairer sur des points auxquels les parties n'auraient pas toujours songé. La liberté des parties est tout de même limitée, même si des manifestations de communion se réalisent.

Ainsi, le contrat de plan intéresse deux personnes juridiques de droit public également capables de s'engager contractuellement. L'Etat est représenté par le Préfet, la Région par le Président du Conseil Régional. La procédure d'élaboration est donc analogue à celle qui est adoptée pour un contrat ordinaire. Le contrat peut d'ailleurs être révisé, si besoin est, suivant la même procédure (4).

(4) décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 sur les contrats de plan.

Conformément aux principes généraux, les parties en présence apprécient souverainement l'opportunité de s'engager. Ni l'Etat, ni la région ne sont tenus de conclure un contrat de plan. "Si une région n'entend pas passer un contrat de plan avec l'Etat, ou écarte une proposition de l'Etat, il peut dès lors être envisagé de mener les politiques correspondantes avec les départements ou les autres collectivités locales intéressées" (5). Par ailleurs les négociations s'engagent librement.

Tout au long de la vie de la convention, une réelle communion s'instaure, manifestation de volonté commune, formant un faisceau consensuel, selon l'expression de Maurice Hauriou, unies par un lien de procédure en vue de la réalisation d'une idée.

Que ce soit au niveau horizontal ou vertical, le consentement était toujours présent. En l'absence de consentement de l'une des parties, la convention serait d'ailleurs inexistante. M. De Laubadère a écrit à juste titre que "le consentement est plus qu'une condition de validité du contrat, c'est une condition de sa formation même" (6). En effet, l'expression du seul consentement (solo consensu) est considérée généralement comme suffisante, en droit français, pour établir que des rapports contractuels se sont noués entre personnes juridiques distinctes.

Le consentement n'a jamais, en fonction des exemples

(5) extrait de la déclaration du Premier Ministre aux Présidents des Conseils Régionaux le 27 octobre 1983

(6) De Laubadère : Traité des Contrats, t. 1, n° 181

étudiés, été forcé. La volonté interne, l'adhésion psychologique à l'acte a toujours existé. Même si l'un des cocontractants a pu être suggéré à l'autre ou que le contenu de la convention ait été entièrement prédéterminé, on est resté dans un cadre conventionnel car le consentement était présent. Ces phases préliminaires dans le processus de formation des conventions entre personnes publiques territoriales sont sans effet sur la validité du consentement des parties, dans la quasi totalité des cas.

L'étude des éléments constitutifs de l'élaboration de la convention : existence d'au moins deux parties, négociation et consentement a démontré que nos conventions présentaient un caractère contractuel manqué.

2° L'objet de l'acte

L'objet de l'acte, c'est la matière sur lequel il porte. Pour qu'il y ait contractualisation il faut que l'accord auquel on est arrivé porte sur une matière qui rentre dans le commerce juridique, c'est-à-dire sur un objet pouvant relever de l'autonomie de la volonté, et plus encore, sur un objet qui peut relever d'accords entre les différentes parties intéressées (7). Les articles 1126 et suivant du code civil énoncent les caractères que doit présenter l'objet de la convention pour qu'elle soit valide. L'application, selon Claude Galiay (8) des règles du code

-
- (7) Pierre Delvolvé "les contrats de l'administration", Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1981-1982
(8) Claude Galiay "les contrats entre personnes publiques", sous la direction de Pierre Delvolvé, Toulouse septembre 1978 p 193

civil aux contrats entre personnes publiques ne saurait faire de doute dans la mesure où elles sont valables pour n'importe quel contrat. En conséquence, il faudra que l'objet d'une convention entre personnes publiques soit possible et licite. La deuxième condition exigée, c'est-à-dire un objet licite, signifie qu'il est dans le commerce juridique, qu'il relève de l'autonomie de la volonté et plus encore qu'il provient d'accords entre les différentes parties intéressées.

Ainsi, il est expressément déclaré dans la loi du 29 juillet 1983 (9) que le contrat de plan porte sur "les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la Nation". Ils définissent les conditions dans lesquelles l'Etat participe à ces actions. Il est donc subordonné à l'existence d'un plan de la Nation, même s'il ne prend pas en compte toutes les opérations prévues par le plan de la Nation. Il est libre, pourvu que ses objectifs soient compatibles avec ce plan. Le rôle de la volonté de l'auteur du contrat de plan est dès lors important dans la fixation des objectifs du contrat.

Cependant, le rôle de la volonté de l'auteur de l'acte varie profondément d'une convention à l'autre : les conventions de mise à disposition, de transfert de service, de "transfert" d'une compétence sont différentes dans cette phase des contrats de plan, des conventions d'exercice d'une

(9) article II al. 2 de la loi du 29 juillet 1983 portant répartition des compétences

compétence.

Dans les premiers, la volonté de l'auteur de l'acte est souvent purement formelle. L'acte constate une obligation de la personne publique territoriale, dont l'existence et le contenu résultent d'une situation de fait ou de droit.

Dans les seconds, la volonté de l'auteur de la convention joue un rôle essentiel. Son intervention est nécessaire soit pour la création d'un droit ou d'une obligation, soit pour la détermination du contenu d'un droit ou d'une obligation. En l'espèce donc, le résultat final de la convention a sa source, sinon son fondement dans la volonté de son auteur. La volonté, ainsi que le déclare Pierre Py (10) réalise le passage de ce pouvoir être à l'être, de la situation juridique possible à la situation juridique existante. A partir d'éléments qui lui sont fournis par la règle de droit et face à une situation objective, il dépend de la volonté de cette autorité que tel résultat soit atteint ou non. En fait pour qu'il y ait contractualisation, peu importe que le contenu de ce résultat, c'est-à-dire le contenu de l'acte, soit déterminé par la réglementation juridique ou par la volonté de l'auteur de l'acte : l'essentiel est qu'il dépende de la volonté de cet auteur que ce résultat se produise.

Or, entre ces deux types de volonté, la volonté de l'auteur de l'acte est difficile à classer. L'examen des différentes conventions semble autoriser à affirmer que

(10) Pierre Py "le rôle de la volonté dans les actes administratifs unilatéraux" LGDJ 1976 p 53

l'idée de libre volonté postule pour la personne publique territoriale l'indépendance dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont dévolus, la liberté d'action à l'intérieur des limites tracées par la règle de droit.

B. Les effets du droit : étude du critère et critique

La convention, acte consenti, est défini dans le langage des normativistes comme "un acte dont les auteurs sont aussi les sujets" (11), et dans un langage plus traditionnel, comme "un acte générateur d'une situation juridique subjective".

La plupart des juristes déclarent alors que le contrat comprend dans sa définition un deuxième élément essentiel : la création de droits subjectifs (1°) ou à l'inverse d'obligations entre les personnes publiques cocontractantes (2°).

1° Les droits des parties

La convention qui fait le fond de la collaboration s'établit entre des personnes juridiques ; de ce chef il n'y a point d'obstacle à ce qu'elle produise des effets de droit. Tout le monde sait que dans le conventionnement de l'Etat avec le département, la commune ou la région, il y a deux êtres possédant la capacité juridique de s'engager et de créer des droits et des obligations.

Chaque convention conserve son caractère propre à

(11) Charles Eisenmann, cours 1959 - 1960 p 26

raison de l'extrême diversité des règles qu'on peut y faire figurer et des besoins de contrôle très différents constatés dans tel ou tel secteur d'action. Chaque cas correspond à un type particulier. Mais les traits que nous avons vu se dessiner tant dans l'inspiration que dans l'objet permettent de caractériser les droits des parties.

L'idée de convention n'a pas pour seul effet de rendre plus stricte les obligations du cocontractant de la personne publique territoriale : elle justifie aussi des droits à son profit. Le plus important de ses droits est le droit au respect des stipulations de la convention.

Ce principe peut s'énoncer de la manière suivante : les stipulations de la convention, telles qu'elles résultent de celle-ci, ne peuvent être modifiées que par un nouvel accord des parties. Une des parties ne peut donc unilatéralement toucher aux dispositions de la convention concernant cet aspect. L'intangibilité des éléments contractuels de la stipulation a une portée très générale. Elle concerne les différentes formes de la stipulation : les aspects juridiques, financiers, économiques.

Le cocontractant a en effet droit au respect des stipulations financières de la convention. Là aussi, tout dépend des clauses de la convention. Certaines ont un objet exclusivement financier et imposent au cocontractant la fourniture d'une prestation financière : pensons notamment à certaines conventions conclues en matière d'environnement. Dans d'autres conventions, alors même que l'objet principal de la convention n'est pas un objet financier, des

obligations financières peuvent peser sur le cocontractant (12).

Autres droits qui existent au profit des parties : le droit au contrôle, au changement, à la résiliation.

Il est couramment admis que pour les nécessités de bonne réalisation de la convention, pour assurer son exécution, une autorité cocontractante est en droit d'exercer un certain pouvoir de contrôle, alors même que la convention ne l'a pas expressément prévu.

Ce n'est pas à raison de la nature de l'activité sur laquelle la convention porte que s'est exercée une certaine surveillance. Au contraire, pour les conventions verticales comme pour les conventions horizontales, c'est en raison de l'existence d'une situation contractuelle que ce pouvoir s'est exercé. Ce pouvoir de surveillance et de contrôle peut s'exercer à travers une série d'actes que le cocontractant souhaite obtenir : résultats d'exécution (contrat de plan), actions menées et résultats obtenus (conventions culturelles), population et secteurs touchés (chartes intercommunales)... Ce pouvoir de contrôle assure constamment au cocontractant une possibilité de s'assurer de la régularité des prestations effectuées par rapport aux stipulations contractuelles. Ce pouvoir n'a pas été dénaturé dans l'ensemble des conventions verticales et horizontales : chaque partie a conservé une responsabilité propre. Le partage des tâches a été pour l'essentiel respecté.

(12) Pierre Delvolvé "les contrats de l'administration", Fondation Nationale des sciences politiques, 1981-1982.

Ainsi, dans le protocole de développement de ville relais de Lunéville, conclu en fonction des lois du 7 janvier et 22 juillet 1983 précisant "que sera recherchée une affectation en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions d'un domaine de compétences et des ressources correspondantes", il est expressément prévu à l'article V dudit protocole qu'"un bilan d'exécution précisant les conditions de mise en oeuvre et de réalisation des actions sera présenté par la ville au Conseil Régional pour chaque exercice avant le 1er mars de l'année suivante". Puis, "au vu de ce bilan les orientations prévisionnelles du présent protocole peuvent être révisées après accord des deux parties".

Enfin, autre droit que possède chacune des parties, celles-ci ont le pouvoir de résilier la convention qu'elles ont signée. En effet, en dehors de toute faute grave du cocontractant, en l'absence même de dispositions dans le contrat, la personne publique territoriale peut toujours mettre fin à une convention si son intérêt le lui dicte. Cette compétence discrétionnaire entraîne nécessairement pour le cocontractant de l'administration un droit à indemnisation.

A ces droits répondent certaines obligations.

2° Les obligations des parties (13)

Les obligations des uns et les droits des autres sont corrélatifs. Les parties doivent tout naturellement exécuter les obligations à leur charge, de la manière et dans les conditions prévues dans le document conventionnel, d'une manière correcte et de bonne foi.

Dans les conventions aussi bien verticales qu'horizontales, obligation est faite aux parties de donner suite à la réalisation de la convention : une partie ne peut pas, sans risquer de voir sa responsabilité engagée, renoncer à la réalisation de la convention qu'elle a conclue. Obligation est faite à chacune des parties d'exécuter les stipulations de la convention.

Ainsi, le protocole de développement de la ville d'Epinal, conclu le 7 décembre 1984 entre la Région de Lorraine et la ville d'Epinal, fixe limitativement le programme de développement, avec les actions s'inscrivant au sein des priorités régionales et les actions retenues par la Ville au titre de ses priorités. Une liste limitative des opérations concourant à la réalisation de tels objectifs est fixée. Chaque partie se doit d'exécuter ces actions sous peine de voir résilier la convention et voir disparaître la participation financière de l'autre partie.

Cette obligation d'exécution est par ailleurs une exécution ponctuelle, c'est-à-dire que les stipulations doivent être exécutées dans les délais impartis.

(13) Pierre Delvolvé "les contrats de l'administration" Fondation Nationale des Sciences Politiques, cours, 1981-1982.

La plupart des conventions comportent le plus souvent l'indication des délais pendant lesquels la prestation commandée doit être réalisée. Dans tous les cas, lorsqu'ils ont été fixés, ces délais sont impératifs. Le cocontractant manquerait à ses obligations s'il ne remplissait pas, s'il n'exécutait pas la prestation dans le cadre des dates qui lui ont été fixées.

Ainsi, le protocole de développement de la ville d'Epinal prévoit que "pour toute opération n'ayant pas fait l'objet d'un dépôt de dossier technique ou d'un engagement dans l'année, les fonds régionaux réservés à cet effet seront annulés de plein droit en fin de chaque exercice annuel... Chaque tranche annuelle du programme de développement local devra être achevée au plus tard au 31 décembre de l'exercice suivant son engagement (année n + 1)". Des dispositions similaires ont été prévues pour le protocole de développement de ville-relais de Lunéville, de Montigny-lès-Metz conclu en 1985 pour les années 1985-1986-1987-1988. Chaque partie doit donc exécuter les obligations à sa charge de la manière et dans les conditions prévues dans le document conventionnel s'il désire obtenir en contrepartie, la participation de l'autre partie.

Enfin, le code civil, article 1134, prévoit que l'administration doit exécuter le contrat correctement et "de bonne foi". Apparemment, la plupart des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation ont respecté cette obligation, et les cocontractants n'ont pas fait preuve d'une mauvaise foi systématique.

Il est dès lors patent en l'espèce que nous nous trouvons face à des actes qui ont un caractère contractuel, car la phase si souvent répétée par les civilistes "pour qu'un accord soit véritablement contrat il faut qu'il ait été conclu en vue de produire des effets juridiques" (14) s'applique parfaitement. Aucune convention conclue n'a eu pour but d'être de simples déclarations d'intention ou de promesses vagues. Toutes doivent être regardées comme des engagements fermes. Pour toutes les conventions, nous avons recherché s'il existait bien des engagements fermes portant sur un objet défini. La réponse étant positive, on peut dès lors parler de caractère contractuel des conventions, et la définition donnée de la convention, "acte juridique résultant d'un accord de volontés entre deux ou plusieurs parties, et destiné à produire des effets entre elles par la création de droits et d'obligations", correspond à la réalité des faits et du droit. De la même manière, peut-on préjuger du caractère administratif de ces conventions ?

Nous avons déterminé que ces conventions ont un caractère contractuel. Par analogie, il sera nécessaire d'étudier chaque critère du contrat administratif et déterminer s'il peut ou non s'appliquer aux conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation.

(14) Ghestin, "droit civil, les obligations", 1980 n° 7

II. Caractère administratif des conventions

Jusqu'en 1903, la jurisprudence traitait les contrats des communes comme des contrats de droit privé. L'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1888 (15) déclarait qu'"aucune disposition de loi n'attribue à l'autorité administrative la connaissance des contestations relatives à l'exécution des contrats de louage d'ouvrage ou de marchés de fournitures passés par les communes".

L'un des premiers, M. Romieu dans ses célèbres conclusions de 1903 sur l'affaire Terrier (16) a préconisé l'unité de solution en déclarant "qu'il s'agisse des intérêts nationaux ou locaux du moment qu'on est en présence de besoins collectifs auxquels les personnes publiques sont tenues de pourvoir, la gestion des ces intérêts ne saurait être considérée comme gouvernée nécessairement par les principes du droit civil qui régissent les intérêts privés : elle a au contraire par elle-même un caractère public. Il y a certainement plus d'analogie, disait encore Romieu, entre les contrats de l'Etat et ceux des communes qu'entre les contrats des communes et ceux des particuliers. Bien entendu, M. Romieu faisait, pour les contrats passés par les communes, départements en vue du fonctionnement du service public, la distinction entre les contrats de droit privé et les contrats administratifs. Les critères de distinction retenus sont-ils encore valable pour nos conventions (A), ou doivent-ils être critiqués (B) ?

(15) CE 28 mars 1888 Commune de Saissac, Recueil Lebon p 339-note de Romieu dans la revue générale d'administration, 1888, II p 191

(16) CE 6 février 1903, Terrier, Recueil Lebon p 94 et s.

A. Etude des critères classiques

Toutes les conventions ne sont pas par nature administratives. Pour déterminer leur caractère, il faut se référer à deux types de critères : le critère organique et les critères matériels précisés tous deux par le juge administratif. En effet, en l'absence de qualification légale, le juge administratif a précisé la définition du contrat administratif. Cependant, sous l'effet des transformations de l'action administrative, l'ensemble des critères proposés ont pris des formes de plus en plus diversifiées (17). Cependant, si l'on s'en tient à l'essentiel, pour pouvoir parler de conventions à caractère administratif, il serait nécessaire que deux conditions soient réunies : la participation à la convention d'une personne publique (1°) et en second lieu soit que la convention contienne une clause exorbitante de droit commun, soit qu'elle entraîne la participation du cocontractant à l'exécution même du service public (2°).

1° Critère organique : nature des parties à la convention

Selon D. Flecher-Bourjol (18), la présence de deux personnes publiques liant des relations contractuelles entre elles comporte l'idée d'une ambiance de droit public.

(17) Un auteur n'a pas hésité à s'interroger sur la survivance même de critères : J.F. Prevost " A la recherche du critère du contrat administratif RDP 1971 p 817

(18) Pierre Delvolvé, précité

Toutefois, du fait du particularisme des diverses personnes publiques territoriales, les buts qu'elles poursuivent en contractant pouvant être distincts, il est nécessaire d'étudier d'une façon approfondie ce critère.

Le principe est qu'une convention ne peut être administrative que si elle est conclue par une personne publique. D'une manière générale, les conventions horizontales et verticales apparaissent comme des conventions passées par des entités administratives.

Pour le contrat administratif, la question de la nature juridique des parties contractantes est fondamentale : il ne peut en principe y avoir de contrat administratif que si l'une des parties au moins est une personne publique, quelle que soit Etat, département, commune, région, peu importe. Dans tous les cas, les différentes catégories de personnes nommées sont des personnes publiques : la condition sine qua non pour qu'il y ait contrat administratif se trouve remplie.

A l'inverse si dans les conventions étudiées, une aurait été conclue par des personnes dont aucune n'est une personne publique, cette convention ne peut être une convention à caractère administratif. Peu importe que cette convention soit absolument identique à un contrat passé par des personnes publiques, peu importe que l'objet de la convention, que son contenu, que ses clauses, que son régime même soient identiques à ceux d'un contrat qu'une personne publique aurait conclu ; le fait qu'aucune personne publique n'ait passé la convention considérée empêche celle-ci de

pouvoir être administrative (18). En l'espèce, nous n'avons aucune illustration particulière, en raison de la volonté affirmée dès le départ de ne retenir que les conventions conclues obligatoirement par deux ou plusieurs personnes publiques territoriales, à savoir, l'Etat, la commune, le département et la région. Dès lors, le critère organique est présent dans toutes les conventions étudiées.

Il ne faut cependant pas oublier que si la condition organique est ici toujours remplie et même doublement remplie, elle n'en est pas moins insuffisante : la présence de deux personnes publiques n'entraîne pas la soumission automatique de la convention à un régime de droit public. Certains pensent que cela est regrettable. Telle est notamment l'opinion de M. Galiay (19) pour lequel "la qualité publique des contractants répugne à ce que les juridictions judiciaires soient appelées à connaître du contentieux contractuel". Il lui apparaît "plus logique d'attribuer la connaissance de la totalité du contentieux au juge de droit commun de l'administration, quitte à laisser aux contractants le droit de choisir le régime juridique applicable". Une telle solution avait été retenue par la Cour de Cassation en 1971 (20), dans l'arrêt ORTF contre Réseau départemental d'électricité du Loiret et Sieur Grogo, qui a estimé que la juridiction judiciaire était seule

(18) Pierre Delvolvé, précité

(19) Claude Galiay "Les contrats entre personnes publiques", Toulouse, septembre 1978, thèse p 157

(20) Arrêt du 7 janvier 1971, ORTF contre Réseau départemental d'électricité du Loiret et sieur Grogo ; AJDA 1972 p 38, note G. Valter.

compétente pour connaître d'un litige entre l'ORTF et un établissement public départemental aux motifs que : "s'agissant exclusivement des rapports entre deux personnes morales de droit public, le litige qui s'est élevé au sujet de tels rapports ne peut trouver sa solution que dans les principes du droit public". La portée d'une telle affirmation est difficile à apprécier et ne peut, en raison de l'unicité d'un tel exemple, être généralisée à l'ensemble des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales.

La présence d'une personne publique est nécessaire pour que la convention ait un caractère administratif. Si cette condition est nécessaire, elle n'est pas suffisante. Il faut qu'en outre d'autres conditions soient remplies, tenant à l'accomplissement des critères matériels résultant du contenu ou de l'objet de la convention.

2° Critère matériel

Les critères matériels permettant de déterminer la nature administrative d'une convention ont été fixés soit par le législateur, soit par la jurisprudence.

Ainsi, selon Pierre Delvolvé, par certains critères, la loi a elle-même déterminé la nature juridique d'une convention. Elle l'a fait plus souvent en indiquant quel juge serait compétent pour statuer sur tel type de convention. Pour les conventions verticales et horizontales, le législateur est-il intervenu pour qualifier à un quelconque moment une convention ?

La loi du 29 juillet 1982 prévoit l'existence de contrats de plan. Ce n'est pas une innovation car il y a longtemps que les planificateurs ont prévu pour assurer d'une manière efficace la mise en oeuvre du plan, de mettre au point des procédures contractuelles. Ainsi, avec le IVe plan on avait parlé de "quasi-contrats de plan". Les auteurs de cette formule avaient bien senti l'approximation juridique : ils avaient employé la formule "quasi-contrats de plan" pour ne pas trop s'engager juridiquement (21). Cependant, progressivement le législateur avait essayé de déterminer la nature juridique de ces contrats. La loi du 29 juillet 1982 a franchi un pas décisif.

En effet, la volonté d'affirmer le caractère contractuel des contrats de plan ressort à l'évidence de la loi portant réforme de la planification qui énonce à son article 11 que les "contrats de plan comportent des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. On reconnaît là le vocabulaire de contrats synallagmatiques générateurs d'obligations réciproques" (22). L'article 39 de la loi lève toutes les hésitations que l'on pourrait avoir, en déclarant que "les contrats de plan sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles".

C'est la première fois que le législateur impose une nature juridique aux clauses des contrats de plan : elles ne

(21) ils ne s'étaient pas rendu compte que la formule "quasi-contrat" correspondait en réalité à une catégorie juridique couvrant les notions suivantes : enrichissement sans cause, gestion d'affaires et le paiement de l'indû.

(22) - Franck Moderne "l'évolution récente du droit des contrats administratifs : les conventions entre personnes publiques", revue française de droit administratif 1984, mai-juin n° 0.
- Jean Marie Pontier "Les contrats de plan entre l'Etat et les Régions", AJDA 20 juin 1985 p 331 et suivantes.

peuvent être que contractuelles. Toutes les clauses du contrat seraient dès lors de prime abord contractuelles. On se trouve ainsi en présence de contrat par détermination de la loi. Le contrat de plan serait un véritable contrat parce que la loi le veut.

Selon Franck Moderne, d'autres indices marquent la nature contractuelle des contrats de plan : les modalités de leur résiliation, la stricte égalité entre les parties contractantes. Ceci faisait dire à Henri Jacquot "qu'il s'agit donc de véritables contrats créateurs de situations juridiques subjectives". Il est dès lors difficile de contester une qualification que le législateur a fait sienne (23). La nature administrative de l'ensemble des conventions étudiées n'est cependant pas certaine, le critère matériel par détermination de la loi s'appliquant uniquement à ce type de contrat. Il est nécessaire d'étudier les critères matériels selon la jurisprudence.

A ce sujet, il faut noter toute une évolution qui tourne autour de deux critères : celui de service public et celui des clauses exorbitantes du droit commun ou du régime exorbitant du droit commun.

Dans les premières années du siècle, ce sont les relations qu'entretiennent le contrat avec le service public qui déterminaient son caractère administratif.

Selon l'arrêt Thérond du 4 mars 1910 (24), "la ville de Montpellier a agi en vue de l'hygiène et de la sécurité de

(23) H. Jacquot "La planification", AJDA 1982, p 577 et suivantes, note p 582

(24) CE 4 mars 1910 "Thérond", Grands arrêts de la jurisprudence administrative, p 93

la population et a eu dès lors pour but d'assurer un service public ; ainsi les difficultés pouvant résulter de l'inexécution ou de la mauvaise exécution de ce service sont... de la compétence du Conseil d'Etat". L'arrêt Thérond excluait ainsi toute possibilité de gestion privée dans les contrats de l'administration, puisque tout contrat conclu dans l'intérêt du service public était considéré comme administratif.

Peu de temps après, la jurisprudence allait revenir à la distinction de la gestion publique et de la gestion privée, avec l'arrêt du 31 juillet 1912, "Société des granits porphyroïdes des Vosges". La doctrine, après avoir affirmé avec éclat la portée de l'arrêt Thérond exagère la portée de l'arrêt "société des Granits" en disant que c'est le critère des clauses exorbitantes qui seul doit être retenu.

Avec l'arrêt Bertin du 24 avril 1956, il apparaît qu'il y a deux critères pour que le contrat soit administratif : celui qui est lié au service public, celui qui est lié au régime exorbitant du droit commun.

Le contrat par rapport à la notion de service public est administratif dans deux hypothèses : soit qu'il charge le cocontractant de l'exécution du service public, soit qu'il ait lui-même pour objet l'exécution du service public. Dans le premier cas, le co-contractant participe à l'exécution du service public : ce contrat charge le contractant d'une mission, il lui donne une responsabilité dans l'exécution du service public, lequel sera réalisé par le recours, par la contribution du contractant. Dans le

deuxième cas, ce n'est plus le contrat qui charge le co-contractant de l'exécution du service public, mais le contrat qui a pour objet l'exécution même du service public.

En l'espèce, on peut considérer que dans de nombreux cas, la personne publique territoriale poursuit un but d'intérêt général : elle veut développer économiquement l'ensemble de la collectivité, réaménager culturellement, socialement... un site... La personne publique en poursuivant par exemple un but général d'aménagement du territoire (contrat de plan), avec des procédés de droit public, poursuit une mission de service public qui ne se trouve réalisée que par la conclusion de la convention : la convention a pour objet même l'exécution du service public que la personne publique territoriale avait en vue. Donc, dans ce cas, ce n'est pas la convention qui fait participer le cocontractant à l'exécution même du service public, c'est la convention elle-même qui est devenue une modalité d'exécution du service public. La convention a pour objet même le service public.

Par ailleurs, le contrat est administratif si l'une des clauses de l'acte est exorbitante. Le commissaire du gouvernement Blum (25) déclarait : "pour que le juge administratif soit compétent il ne suffit pas que la fourniture qui est l'objet du contrat doive être ensuite utilisée par un service public : il faut que ce contrat de par lui-même et par sa nature propre, soit de ceux qu'une

(25) CE 31 juillet 1912, Société des granits porphyroïdes des Vosges, conclusions Blum.

personne publique peut seule passer..." En d'autres termes il faut qu'il comporte une clause exorbitante de droit commun.

Pour M. de Laubadère, la clause exorbitante est celle qu'on ne saurait rencontrer dans les contrats conclus entre particuliers. Le doyen Vedel et Monsieur Waline précisent cette idée en indiquant qu'on ne saurait restreindre la clause exorbitante à celle qu'on aurait pu trouver en droit privé parce que contraire à l'ordre public. En fait, la clause exorbitante porte la marque administrative, c'est-à-dire qu'elle est inspirée par les considérations et les buts propres au droit public, et ainsi par la prise en considération d'intérêts généraux, spécifiques du droit public. Le conseil d'Etat (26) déclarait dans certains arrêts, que la clause exorbitante du droit commun est "la clause insusceptible d'être librement consentie par quiconque dans le cadre des lois civiles et commerciales".

En réalité, il y a clause exorbitante lorsque la volonté des parties, à travers ces clauses, révèle leur soumission au droit public, et l'intégration du contrat au droit public.

Une convention sera doublement administrative : par la présence de deux personnes publiques, et lorsque la présence de clause exorbitante sera déterminée : de ce point de vue l'ambiance de droit public résulte tant de la qualité des contractants que du but qu'ils poursuivent et des procédés mêmes qu'ils utilisent.

(26) CE 20 octobre 1950, Stein, Recueil Lebon p 505

Les diverses conventions étudiées précédemment, présentent, tant au niveau de la nature des intérêts en cause que de leur objet des signes indiscutables d'"ambiance de droit public".

En conclusion, deux éléments semblent se dégager de l'ensemble de ces propos : en premier lieu, ces conventions reposent sans exception sur le consentement de deux personnes publiques territoriales, en second lieu, ces conventions constituent des conventions à caractère administratif en raison du but et de l'objet qu'ils poursuivent (mission de service public...). Les critères proposés et retenus ne sont cependant pas exempts de toute critique.

B. Critiques

L'opinion développée par divers auteurs (27), consiste à dire que les critères classiques conviennent assez mal pour déterminer la nature juridique des conventions entre personnes publiques, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent. En effet, la combinaison de l'ensemble des critères est rarement réunie, où sont inadaptés à nos conventions : le critère organique est toujours présent (1°) alors que le critère matériel fait souvent défaut et n'est pas adapté (2°).

(27) dont M. Galiay, précité

1° Un critère organique prépondérant

Jusqu'à récemment, la question de la transposition des critères classiques aux contrats conclus entre les personnes publiques territoriales n'avait pas été soulevée. La multiplication récente des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation, et ayant pour objet direct l'exercice de compétences a suscité de nombreuses interrogations, mais il était toujours acquis que les critères classiques pourraient être appliqués. Ainsi, le critère organique était toujours présent. Cependant, à l'heure actuelle, une légère remise en cause est opérée : si le critère organique est toujours présent, le critère matériel fait souvent défaut.

On ne peut méconnaître ici la portée d'un arrêt rendu par le Tribunal des Conflits le 21 mars 1983 dans une affaire "Union des Assurances de Paris et autres" (28). Il s'agit d'un arrêt de principe qui entend ne pas appliquer les critères classiques du contrat administratif aux hypothèses de conventions conclues entre personnes publiques. Conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement Labetoulle, la Haute juridiction y affirme à titre de principe qu'"un contrat conclu entre deux personnes publiques revêt en principe un caractère administratif, impliquant la compétence des juridictions administratives pour connaître des litiges portant sur les manquements aux obligations en découlant, sauf dans les cas où, eu égard à

(28) AJDA 1983 n° 44 p 356 conclusions D. Labetoulle ; Dalloz 1984 J 33, note de MM. Auby et Hubrecht

son objet, il ne fait naître entre les parties que des rapports de droit privé". En l'espèce, le contrat liant le Centre National d'Exploitation des Océans (CNEOX), établissement à caractère industriel et commercial, et l'Etat (secrétariat d'Etat aux Postes et Télécommunications) a été jugé administratif.

L'idée que les conventions entre personnes publiques ne peuvent être, à priori, que des conventions de droit public a été soutenue par certains auteurs. Mais l'aspect organique ne ressortait jamais avec autant de force que dans l'arrêt du tribunal des conflits : "un contrat conclu entre deux personnes publiques revêt en principe un caractère administratif". Donc, dorénavant, ces conventions sont passibles d'un critère spécifique : elles sont normalement administratives. La solution ainsi donnée s'inscrit parfaitement dans le mouvement contemporain d'objectivisation du critère du contrat administratif. La présence d'une personne publique reste, dans nos conventions, une condition préalable et indispensable à sa qualification administrative. Ici, le critère organique est davantage sollicité et devient support d'un critère global". La notion de personne publique reste en l'espèce au coeur de la construction globale de convention à caractère administratif. A nos conventions s'appliquent les paroles de

Monsieur Weil (29) : "les rapports entre deux personnes publiques sont naturellement inscrits dans cette ambiance de droit public dont on a pu suggérer qu'elle constituerait le critère ultime du contrat administratif". On a peut être trop minimisé les liens naturels qui unissent la notion de personne publique au champ d'application du droit public. Les conventions conclues entre les personnes publiques à un niveau aussi bien vertical qu'horizontal, donnent une part primordiale à ce critère, dans leur qualification d'administrative. Le critère matériel tombe-t-il dès lors en désuétude ? Est-il toujours approprié au cas d'espèce ?

2° Un critère matériel encombrant

Les critères classiques ont été forgés au début du siècle dans la perspective de relations entre personnes publiques et privées. Si au prix de diverses adaptations ils ont pu s'appliquer à certaines conventions conclues entre personnes publiques territoriales, à l'heure actuelle, le critère de la clause exorbitante semble inadapté, ainsi que le remarquent, avec à propos, Jean Bernard Auby et Hubert Gérard Hubrech (30). Si la clause exorbitante est conceptuellement floue, elle comporte un noyau dur qui est, de l'avis unanime, constitué par des stipulations témoignant de l'inégalité des intérêts poursuivis par les parties

(29) P. Weil "Le critère du contrat administratif en crise", Mélanges Waline, LGDJ 1974 p 832

(30) J.B. Auby et H.G. Hubrech, note sous TC 21 mars 1983, CNEOX/Ministre des P. et T., Recueil Dalloz Sirey 2 février 1984, n° 5 p 33

contractantes. Mais, il est évident que des clauses ne pouvant pas ou difficilement s'insérer entre personnes de droit privé ne risquent pas d'apparaître dans des conventions conclues entre personnes publiques. La plupart des conventions que nous avons étudiées ont un objet tout à fait inédit qui ne leur permettent pas d'être intégrées dans les catégories classiques, et c'est en fait la présence de deux personnes publiques qui fait présumer de leur caractère administratif.

On peut dès lors constater que les conventions actuelles entre personnes publiques ne contiennent pas le plus souvent de clauses exorbitantes. Elles sont absentes car inutiles dans les rapports entre deux personnes publiques. On peut objecter que le thème de l'inégalité ne suffit pas à épuiser le contenu de la notion de clause exorbitante. Cependant, en ce qui concerne l'objet même de la convention, même si par définition les relations entre deux personnes publiques sont soumises à un régime minimum de droit public, la doctrine reconnaît qu'il est nécessaire de rechercher si la convention ne fait pas naître des rapports de droit privé entre les parties. Il est certain qu'un tel critère n'est pas adapté à nos conventions car il sera nécessaire de vérifier au cas par cas.

La nature de la mission exercée par les personnes publiques parties au contrat, est faussée, car les relations entre personnes publiques intéressent toujours une activité de service public : dans une convention relative à l'exercice d'une compétence, l'un des cocontractants

poursuivra la satisfaction d'un intérêt général, l'autre s'efforçant soit de remplir un intérêt local ou de remplir la mission dont il est chargé. En fait, ce sont les parties elles-mêmes qui la plupart du temps inclueront ou non, en fonction de diverses opportunités, les clauses exorbitantes.

L'Etat et la collectivité locale contractante étant tous deux des personnes publiques représentant l'intérêt général (qu'il soit local ou national), remplissent une mission de service public. Par conséquent, les raisonnements juridiques classiques tombent, car ils ont été construits sur des bases étrangères à la réalité nouvelle. Le critère matériel devient superficiel en l'espèce, et n'est plus adapté. L'inadéquation théorique et fonctionnelle de cette branche maîtresse des clauses exorbitantes est patente.

Il serait dès lors nécessaire de donner une réponse à cette impasse juridique. Il faudrait remplacer les critères classiques par d'autres formules. On pourrait, par exemple, songer à se fonder sur le caractère d'organisation d'une compétence s'exerçant au sein d'un service public. Avancer cette solution, totalement nouvelle, basée sur aucun principe antérieurement fixé par la doctrine ou la jurisprudence risque de fausser l'ensemble de la réflexion.

Il semble plus opportun de rechercher la nature juridique de nos conventions dans des situations plus objectives, reposant sur leur spécificité.

Section 2 : Appréciation objective : la spécificité des conventions entre les personnes publiques territoriales

Si l'on veut adopter une position réaliste, il faut prendre en compte la spécificité du régime des conventions entre personnes publiques et non tenter de le ramener par tous moyens au régime général du contrat administratif.

Ici encore, tout dépend du contenu, de la volonté que fait apparaître ce contenu. Il est probable que par certains aspects nos conventions comportent des aspects contractuels mais que par d'autres, elles se réfèrent à des concepts non contractuels.

Comme désordre juridique, on ne fait pas mieux. Il est cependant possible, juridiquement, d'intégrer nos conventions au sein de catégories préexistantes, ou de les identifier à de nouvelles catégories.

I. Intégration des conventions au sein de catégories préexistantes

L'erreur de certaines théories est de vouloir englober tout acte au sein d'un seul aspect du droit et de n'en voir aucun autre. Or le droit, science de vie, est multiforme comme la vie. Seules des considérations tirées de la réalité juridique de l'acte conventionnel peuvent lui restituer un certain caractère juridique. Il serait étrange de s'en tenir à des aspects purement scolastiques et négliger le caractère multiforme de l'acte. Celui-ci peut ainsi être rapproché du

contrat d'adhésion et de l'acte mixte.

A. Les conventions : contrat d'adhésion

La rigidité de la notion de convention pourrait être une gêne sérieuse dans sa caractérisation au regard des normes juridiques car elle ne cadre pas exactement avec les faits et ne présente pas la souplesse nécessaire pour suivre la vie juridique. Il est dès lors nécessaire de faire prévaloir les faits sur la théorie afin de ne pas fausser les données de la vie juridique. Rapprocher nos conventions des contrats d'adhésion permettra de respecter la maxime suivante (31) : "c'est en vain que l'on s'insurge contre le mouvement de la vie, le mouvement est indomptable". Notre thèse montrera, sans que nous ayons à nous y étendre que certaines conventions conclues entre des personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation, ont un contenu déterminé unilatéralement (2°) sans débats préalables (1°).

1° Absence de débat préalable

Dans la conception contractuelle du droit privé, l'égalité entre les parties est un élément important de la convention. L'accord de volontés ne peut résulter que d'une libre discussion préalable.

Il est cependant reconnu qu'il existe certaines

(31) Gaston Morin

conventions dans lesquelles les parties ne se trouvant pas placées sur un pied de parfaite égalité, l'une jouissant d'une appréciable prédominance, l'autre ne pouvant que s'obliger, sont considérées comme des contrats d'adhésion. En l'espèce, certaines de nos conventions se rapprochent de cette catégorie juridique (32).

Pour certains (33), les contrats de plan Etat-Région sont des contrats d'adhésion : la procédure reste sous le contrôle de la DATAR, à travers les Préfectures qui ont souvent anticipé les travaux régionaux. (ceci conduit d'ailleurs à une certaine ambiguïté de la médiation préfectorale).

Pour leur mise en oeuvre, le contrôle des ministères a été appesanti en raison de la nécessité de signer des contrats particuliers. En fait, dans de nombreux cas, il n'y a pas eu réellement deux volontés qui se soient accordées sur le contenu de l'acte juridique. Une des parties a établi un statut auquel l'autre partie s'est seulement contentée d'adhérer.

Par ailleurs, dans d'autres conventions, relatives à l'exercice d'une compétence -par exemple les conventions culturelles- la phase précontractuelle a disparu.

Même si pour certains auteurs civilistes (34), la phase

(32) Georges Pequignot "contribution à la théorie générale du contrat administratif", 7 février 1944, thèse Montpellier.

(33) Yves Ullmo "la planification en France", Cours de l'Institut des Sciences Politiques 1984 p 224

(34) Dereux "De la nature juridique des contrats d'adhésion", RTDC 1910, p 503 ; L. Josserand "la publicisation du contrat", Mélanges Lambert p 145.

précontractuelle n'a aucune influence sur la qualification de l'acte dans la mesure où le code civil n'exige ni formellement ni implicitement que la conclusion d'une convention soit précédée d'une discussion entre les parties, il faut reconnaître que lorsque un des cocontractants ne participe pas directement aux discussions préalables, le fondement même du principe de la libre volonté est atteint. La volonté individuelle s'est transférée sur une seule des parties, et souvent celle à laquelle on prête le moins d'attention.

Dans nombre de conventions verticales le faible se soumet au fort, qui lui impose ses volontés. Ce n'est pas par paresse, timidité, négligence, insouciance ou indolence qu'une des parties se soumet à l'autre sans discuter les termes de la convention. Il s'agit véritablement de la "capitulation du plus faible des cocontractants devant les exigences du plus fort".

Sans citer successivement les diverses conventions auxquelles cette dénomination s'applique, on peut généralement constater qu'il n'y a plus d'égalité entre les parties, plus de débat, les clauses de la convention étant établies à l'avance par l'un des cocontractants. L'autre partie ne les discute pas, elle prend l'acte tel qu'il est offert. L'absence de débat et le consentement général de l'acte excluent la discussion des clauses.

Il faut enfin reconnaître, qu'outre le rôle de l'initiative et de l'élément personnel (*intuitu personae*),

la dépendance économique d'un des cocontractants affecte le caractère conventionnel de l'acte. On peut généralement affirmer que dans nombre de nos conventions, une des parties dispose d'une force morale économique à laquelle l'autre ne peut que se soumettre par son adhésion. Les règles habituelles du contrat ne peuvent donc en l'espèce s'appliquer car l'une des parties manque totalement de pouvoir de négociation. Il y a convergence d'intérêts, mais elle ne résulte pas d'une fusion de volontés.

2° Détermination unilatérale du contenu

Selon Saleilles (35), un contrat d'adhésion est un contrat dont le contenu contractuel a été fixé, totalement ou partiellement, de façon abstraite et générale avant la période contractuelle. Ce qui est donc essentiel, dans le contrat d'adhésion, outre l'absence de débat préalable, consiste en la détermination unilatérale du contenu contractuel, qu'elle soit le fait de l'une des parties ou d'un tiers.

La philosophie classique contribue à entretenir un espoir, celui de la liberté fondamentale dont disposent et doivent disposer les collectivités locales et plus généralement les personnes publiques territoriales pour poursuivre leur mission. Or, est-ce encore un contenu librement déterminé par les parties ? Certaines dépendances ressenties dans les formulations actuelles peuvent-elles s'atténuer ?

(35) Comp. Saleilles "De la déclaration de volonté" contribution à l'étude de l'acte juridique dans le code civil allemand, nouveau tirage, Paris 1929, art. 133 n° 89 s.

On peut constater tout d'abord que, quel que soit l'objet de la convention (modalité d'exercice d'une compétence, mise en oeuvre d'une activité...), le soutien financier recherché dépend en général d'un décideur unique ou de décideurs conjoints.

Certaines conventions ont un dispositif réduit qui peut tromper sur l'importance des engagements réciproques. De plus en plus couramment, l'Etat, soit à titre de partenaire direct, soit à titre de partenaire indirect, a invité les négociateurs à adhérer à des contenus préparés préalablement. La convention type, proposée dans de nombreux cas aux personnes publiques territoriales, est un exemple évident de détermination unilatérale du contenu de la convention.

Dans les conventions de mise à disposition et de transfert de service, dans les conventions de mise à disposition de matériel informatique, le procédé de l'acte type a été un moyen pour l'autorité centrale d'intervenir de façon très précise et très contraignante dans la détermination du contenu de l'acte.

Ainsi, la convention de mise à disposition de matériel informatique, conclue le 23 octobre 1985 entre la Ville de Montigny-lès-Metz et l'Etat, a imposé à la commune par un acte type une grande partie du contenu même de cette convention, participant par la même à l'exercice du pouvoir dévolu à l'organe décentralisé. On peut y voir une manifestation d'un phénomène que Maurice Hauriou avait appelé "tutelle réglementaire" et qui consiste pour l'Etat à donner aux organes décentralisés des directives pour guider

leur action.

Cette convention est un exemple typique, où il est difficile d'identifier "la faible marge du négociable". La référence à une convention modèle n'était pas une simple tentation, mais une stricte obligation pour pouvoir disposer des ordinateurs. La liberté de la commune dans la négociation du contenu était nulle. Par une convention type, l'Etat est parvenu à imposer au corps local une organisation définie par le pouvoir central, tout en sauvegardant, par l'apparence conventionnelle les libertés locales.

La portée de la décentralisation est dès lors restreinte, car inévitablement, on parvient à une uniformisation des actes conventionnels.

En définitive, à quel point cette procédure entrave-t-elle la liberté conventionnelle de la personne publique territoriale ?

Si la collectivité locale peut refuser de contracter, l'Etat peut lui aussi décider de ne pas conventionner s'il considère qu'un tel acte n'est pas dans le sens de l'intérêt général. Si la liberté de choix du cocontractant existe au départ, celle-ci s'amenuise ensuite. Enfin, les clauses de la convention ne sont pas librement déterminées. Si l'acte type n'impose pas une rigidité absolue des clauses, un consentement véritable n'existe pas (36) car on est en présence d'un acte modèle rédigé avant que les parties ne se rencontrent, et où les parties n'ont plus qu'à remplir les blancs avant d'apposer leur signature.

(36) Diego Pollet "L'urbanisme contractuel", thèse de doctorat d'Etat sous la direction de Roger Saint Alary Paris II, 1982

La commune de Montigny-lès-Metz ne pouvait par exemple qu'accepter ou refuser en bloc la convention. Sa seule possibilité se limitait à conclure ou non cette convention, dont le contenu avait été fixé de façon générale avant la période conventionnelle. On est alors en présence d'un véritable contrat d'adhésion. Il apparaît comme la manifestation d'une volonté prépondérante, à laquelle une autre volonté se contente d'adhérer.

B. Les conventions : acte mixte

Selon Yves Madiot (37), l'acte mixte apparaît comme l'acte combinant des effets contractuels et des effets réglementaires, et plus précisément comme un contrat à effets réglementaires.

Il se peut ainsi que certaines de nos conventions, qui dans la terminologie courante portent un nom unique, contiennent en réalité plusieurs actes juridiques de nature différente. Certaines de nos conventions ont une forme contractuelle et un contenu réglementaire. Il suffit pour s'en rendre compte de prendre l'exemple des conventions de service.

(37) Yves Madiot "Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français" Thèse, LGDJ 1971

1° Une forme contractuelle

Nos conventions conclues entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation portent soit le nom de "contrats", soit celui de "conventions", plus rarement celui de "chartes" ou de "protocoles". Cette référence expresse à la forme contractuelle ou conventionnelle révèle l'intention délibérée du législateur de donner aux rapports entre personnes publiques un caractère négocié. La forme apparente est un indice important de la nature juridique de l'acte, car ainsi que le déclarait Yves Pimont, "le fait pour les parties d'accepter la qualification, traduit leur intention d'en accepter aussi les conséquences".

Cette volonté manifeste de conventionner se traduit par la rédaction d'un écrit qui revêt toutes les apparences d'un véritable contrat.

Ainsi à titre d'illustration, la "convention entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du Conseil Général, prévue à l'article 26 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 pour le département de la Côte-d'Or est révélateur de ce caractère. Débutant par la désignation des parties,

"Entre nous : M. Henri Gevrey, Préfet hors classe, représentant de l'Etat dans le département de la Côte-d'Or, agissant au nom de l'Etat, d'une part ;

M. Robert Poujade, Président du Conseil Général du département de la Côte-d'Or, agissant au nom de celui-ci, d'une part ;

Il contient la formule conventionnelle :

"vu la loi n° 82-213 du 2 mars 1982...

vu l'avis du comité technique paritaire local en date
du 3 mai 1982...

il est convenu ce qui suit : "

Suivie des clauses présentées en articles distincts
comportant les engagements respectifs :

"article 1 : "sont transférés au département..."

La forme conventionnelle s'impose ici pour aboutir au résultat recherché, c'est-à-dire parvenir à contractualiser les relations entre personnes publiques. L'habillage contractuel répond avant tout à un but psychologique : la contractualisation a l'attrait de la nouveauté, d'une persuasion en douceur pour les collectivités locales. Le caractère unilatéral de l'acte disparaît sous l'aspect conventionnel. Il y a souvent eu transformation de l'acte unilatéral au profit d'actes faits de négociations. C'est pourquoi la plupart des négociations sont le plus souvent une synthèse du procédé conventionnel et du procédé de la décision administrative unilatérale, qui lui confère une forme conventionnelle et un contenu réglementaire.

2° Un contenu réglementaire

Le contenu des conventions verticales ou horizontales est parfois très divers, et comprend des éléments de nature

très différente. Si dans une première phase il y a création d'une véritable convention par la rencontre de deux ou plusieurs volontés ayant des intérêts communs, on peut déclarer que pour les conventions de transfert reposant sur une formule type, l'élément réglementaire est patent.

Il est possible de rappeler brièvement les éléments contractuels :

- le premier élément réside dans le consentement donné par la collectivité locale à la signature de la convention. Ce consentement est un des éléments irréductibles de la procédure conventionnelle.
- Un second élément réside dans les formules types de la convention elle-même : si l'acte type prévoit diverses dispositions, le contenu de certaines clauses peut être déterminé en fonction des préoccupations de la collectivité locale elle-même.
- Un troisième élément réside dans la durée et la fin de la convention : les parties ne s'obligent que pour une certaine durée, ladite convention prenant "fin à la date d'entrée en vigueur de la loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions".

Les éléments réglementaires quant à eux sont constitués par les formules types de la convention : à part quelques éléments qui relèvent, on l'a vu, du domaine contractuel, elles forment un ensemble réglementaire qui s'impose aux parties.

Cependant, Yves Madiot se demande si le caractère réglementaire des formules types de la convention, qui

existait avant la conclusion de l'acte demeure après l'intervention des parties. Il faut répondre négativement car le consentement ne modifie en rien la formule type.

Jurisprudentiellement, les décisions intervenues le prouvent. Dans tous les cas, les tribunaux administratifs ont affirmé la valeur réglementaire de la convention qui avait été passée entre la collectivité décentralisée et l'Etat.

Ainsi dans une première espèce, Tribunal Administratif de Strasbourg 31 janvier 1984, Commissaire de la République de la Région de Lorraine et de la Moselle, contre président du Conseil Général de la Moselle (requête 2162/83), le Tribunal a sursis à l'exécution d'une décision du Président du Conseil Général de la Moselle en date du 25 octobre 1983 de cesser d'assurer la confection informatique de la paie des fonctionnaires, gérée par le SGAP de Metz.

Ce jugement est intéressant en ce que, d'une part il précise que les stipulations tirées de l'organisation même des services publics présentent du fait de leur objet un caractère réglementaire.

Au surplus, et bien que s'agissant d'une convention, le Tribunal Administratif a jugé qu'il était impossible aux parties d'y mettre unilatéralement fin du fait de la prorogation de droit de ladite convention pendant trois ans, prévue à l'article 9 de la loi du 7 janvier 1983.

Ainsi, une valeur juridique tout à fait particulière est conférée aux conventions passées entre l'Etat et les collectivités décentralisées, puisqu'il s'agit d'une valeur réglementaire, et qu'il est exclu d'y apporter quelques

modifications que ce soit du fait de leur prorogation législative (38).

D'autres décisions affirment la valeur réglementaire de la convention. Dans une décision du 13 décembre 1983, Commissaire de la République de la Moselle contre Président du Conseil Général de la Moselle, à propos de l'application d'une convention conclue visant à modifier le nombre d'agents mis à la disposition du Corps Préfectoral et les conditions horaires de ces agents, le Tribunal Administratif de Strasbourg a considéré que la décision violait les dispositions de la convention.

En obligeant les collectivités locales à respecter les engagements contractés, le Tribunal s'est comporté en défenseur de l'Etat et de la valeur réglementaire de l'acte.

Certains auteurs déclarent que la valeur réglementaire des stipulations contenues dans une convention dépend aussi de la nature publique des partenaires. Cette affirmation trop simpliste doit être complétée : ce n'est pas seule la nature publique de la partie que la mission dont elle est investie qui est en cause. Selon M. Douence (39), "l'objet essentiel de toutes les conventions est de régir certaines activités des personnes publiques contractantes. Elles tirent donc leur caractère réglementaire de cet objet même qui concerne directement l'organisation et le fonctionnement

(38) voir Corine Lepage-Jessua et F.X. Auby "la décentralisation devant le juge administratif", Gazette du Palais, mars-avril 1984 p 184

(39) M. Douence "les conventions entre personnes publiques", Mélanges Stassinopoulos 1974 p 120.

des services publics". Jean-Marie Auby réitère cette affirmation en déclarant que "l'acte ayant pour objet l'organisation d'un service public est considéré comme réglementaire" (40). Les conventions de mise à disposition et de transfert de service auraient par conséquent ce caractère.

II. Identification de nos conventions avec des catégories nouvelles

Il est vrai que chaque convention conserve son caractère propre à raison de l'extrême diversité des règles qu'on peut y faire figurer. Mais, les traits que nous avons vu se dessiner, tant dans leur inspiration que dans leur objet autorise à les identifier avec des catégories nouvelles, tenant tant à la notion de conventionnement (A) qu'à celle de subvention concertée (B). Aucun texte d'ensemble ne qualifiant les conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation, il est nécessaire d'essayer de fournir certaines réponses.

A. Notion de conventionnement

Il est nécessaire d'être lucide et de deviner dans l'évolution actuelle quelle est la signification des conventions. Celles-ci ont pour effet de briser les liens

(40) J.M. Auby "les aspects nouveaux du pouvoir réglementaire", Mélanges Stassinopoulos 1974 p 9 et s.

nombreux et tenus qui unissent certaines normes juridiques, même si celles-ci se désagrègent souvent et se reconstituent toujours. C'est dans l'ordre naturel des choses. Ainsi, à la question posée, il est nécessaire de donner une réponse d'une certaine dimension qui ne trahisse pas la logique de notre pensée. Pour ce faire, nous rechercherons les raisons de la nature de conventionnement (1°) et nous finirons pas définir et cerner cette notion même (2°).

1° Raisons de cette nature

De bonnes raisons invitent à reprendre le thème classique des enjeux idéologiques et politiques du droit administratif. Une période vient de commencer où analyses juridiques et discours politiques se superposent. Les classifications les plus importantes en droit administratif tendent à être altérées par la présence de conventions, et les principes traditionnels du droit public s'infléchissent et s'adaptent aux conventions.

La science du droit administratif est marquée en France par des habitudes mentales qu'il n'est pas téméraire de rapporter au positivisme (41) malgré le caractère équivoque de ce mot. Traditionnellement, on étudie le droit administratif sans le lier au contexte sociologique,

(41) . M. Waline "Positivisme philosophique, juridique et sociologique", Mélanges Carré de Malberg, Sirey 1933 p 517
 . E. Pisier Kouchner : "le service public dans la théorie de l'Etat de Léon Duguit", LGDJ 1972
 . P. Amselek "Réflexions critiques autour de la conception kelsénienne de l'ordre juridique" RDP 1978 p 5

historique et politique du moment. En fait, la pensée juridique tendait à se replier sur elle-même, "à devenir sa propre fin comme si elle n'avait plus aucun compte à rendre à l'histoire, c'est-à-dire aux expériences sociales" (42). Or, elle est intimement liée à la science et aux phénomènes politiques.

L'actualité des conventions nous ramène à la réalité : "le droit administratif est une composante à part entière de la réalité politique, doublement enracinée dans un temps et dans un espace. Élément d'une totalité qui lui communique sa logique, il enregistre les divers mouvements agitant l'ensemble dont il est partie prenante" (43).

On perçoit alors comment les conventions étudiées offrent des lieux de résistance aux classifications du droit administratif dans la mesure où continuent de s'afficher en lui des notions d'une période révolue.

Les conventions étudiées permettent de faire vivre des fragments de réalité qu'il convient d'inclure ou d'exclure des catégories d'actes juridiques existants.

Pour l'heure, et à titre de contribution à la réalisation de la construction recherchée, il importe en premier lieu d'attirer l'attention sur l'extension même du concept contractuel. Une "déromanisation du contrat" se produit. Le terme peut faire sursauter, mais Josserand a été

(42) J.J. Gleizal "l'enseignement du droit, la doctrine de l'idéologie", dans "Pour une critique du droit", Maspera 1978 p 71 et s.

(43) Jacques Caillosse "sur les enjeux idéologiques et politiques du droit administratif", revue administrative 1982 n° 208 p 361

l'un des premiers à l'utiliser pour montrer le mouvement d'adaptation du contrat au monde économique et social du XXe siècle (44). Les conventions conclues tant au niveau vertical qu'horizontal aboutissent à une dilution du contrat, car les notions de droits, d'obligations deviennent floues. La notion de convention elle-même perd tout signification, car ces actes conduisent ordinairement les parties à conclure une "convention" où se manifeste artificiellement ou non le rôle triomphant de l'accord de volontés, puisque pour être suivi d'effets, cette volonté doit être concrétisée par un acte. Se laisse dès lors entrevoir l'ébauche d'une théorie de la convention qui serait celle de la convention de décentralisation. Cette théorie n'aurait certes plus grand chose de commun avec celle de la convention du droit civil, mais pour le moins, elle en conserverait la philosophie. C'est la décentralisation dans son ensemble qui se trouve organisée suivant un style nouveau, et ce style, plus largement tendra à être celui du vingt et unième siècle. Sans paraphraser M. Burdeau, il est possible de déclarer que les siècles à venir reposeront sur une civilisation de la convention (45).

Le procédé de l'acte unilatéral est par ailleurs aussi atteint dans ses fondements. S'il est certain que la décision administrative unilatérale est un instrument de

(44) . L'essor moderne du concept contractuel, in Recueil d'Etudes en l'honneur de Geny, II, p 333 et spécialement p 346

. Savatier "l'éclatement de la notion traditionnelle de contrat", t. 1 des Métamorphoses.

(45) Georges Burdeau, Traité de Science Politique, 1953, n° 36 et s.

décision insuffisant car il méconnaît la diversité des cas concrets, certaines situations juridiques conventionnelles trouvent leur origine dans un acte unilatéral et non dans un contrat. Certaines de nos conventions, en dépit de la forme conventionnelle que revêt la procédure, ne recouvrent pas des négociations étroitement menées aboutissant à un véritable accord conventionnel. On se trouve confronté à un acte qui s'apparente à un acte unilatéral et à un acte conventionnel, mais qui n'est ni l'un ni l'autre. Le lecteur peut s'étonner devant un tel imbriglio juridique, nos actes étant le plus souvent une synthèse du procédé contractuel et du procédé de la décision administrative unilatérale.

Il ne faudrait cependant pas croire que la transformation et la dénaturalisation de l'acte administratif unilatéral et de l'acte contractuel soit un phénomène nouveau. Mais c'est la première fois que la convention se trouve par ces deux biais altérée.

Outre l'altération des classifications les plus importantes en droit administratif, il est passible de constater que nos conventions infléchissent ou adaptent certains principes traditionnels du droit public.

Tout le monde se plaint à souligner la nécessité d'une véritable décentralisation en dénonçant l'incohérence de la répartition des compétences. Or, celle-ci influe sur le droit administratif lui-même qui est, il est vrai, une composante à part entière de la réalité politique, doublement enracinée dans un temps et dans un espace.

Ce que les politologues appellent "décentralisation" change, de signification de par l'intervention des conventions.

Le droit n'est pas fondamentalement (46) en train de changer. Les conventions conclues entre personnes publiques territoriales ne se situent pas hors le droit, mais le droit n'est pas en l'espèce la pure transcription de la réalité. Associer décentralisation et convention n'est pas strictement réaliste : ce n'est pas de la décentralisation que l'on constate, mais au mieux de la déconcentration progressive, graduelle. L'échelon déconcentré s'habitue à l'exercice de ses attributions nouvelles par un véritable apprentissage, et un transfert en bloc d'un nombre important de dossiers n'a pas eu lieu, ce qui a permis par le système conventionnel une meilleure surveillance de l'utilisation qui est faite des pouvoirs déconcentrés. Les conventions ont permis et permettent de lutter contre ce que Monsieur le Professeur Eisenmann appelle la "concentration" de l'administration, c'est-à-dire contre "la centralisation parfaite du pouvoir normateur ou de décision attribué à un organe central" (47). Dans la lutte contre ce mal, la thérapeutique a été de recourir à un "train de mesures de décentralisation". L'examen des pratiques suivies montre en fait qu'il s'est agi simplement de déconcentration, les compétences transférées ayant été plus quantitatives que qualitatives. Malgré les effets de dramatisation _____

- (46) . J.P. Henry "Vers la fin de l'état de droit", RDP 1977, pages 1207 et.
 . P. Amselek "l'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales" RDP 1982 p 275
- (47) Charles Eisenmann "centralisation et décentralisation" Paris 1948, p 145 ets.

délibérément recherchés dans nombre de controverses, il est difficile de s'y tromper : le droit administratif n'est pas fondamentalement en train de changer. Pour s'inscrire dans les faits, le changement conventionnel voulu par les pouvoirs publics n'a pas eu à bousculer l'ordre juridique des choses (48) ; le droit, qui a partie liée avec le réel, a ménagé le réel et le discours juridique pour aboutir au conventionnement.

2° Définition de la notion

Le semi-vide juridique dans lequel se placent les relations évoquées entre l'Etat et les collectivités locales, et entre les collectivités locales elles-mêmes nous permet de proposer une nouvelle identification. Il est bien clair que la signification de nos conventions ne correspond bien souvent dans les faits qu'à une apparence voilant un contenu exclusivement politique.

Les relations qu'instaurent les conventions ne sont pas neutres : "elles sont portées par une politique spécifique et voulues par l'administration de l'Etat, et apparaissent comme des agents actifs participant directement à l'investissement de l'ordre juridique décentralisé par l'ordre économique" conventionnel (49). Et ainsi que le

(48) . voir en ce sens le rapport des professeurs Luchaire et Robert, Le Monde 3 novembre 1981 ; MM. Duverger, Marcilhacy et L. Phily, rassemblés dans la page Idées du Monde du 17 décembre 1981 ainsi que les articles de MM. Luchaire et Pinto, le Monde 7 janvier 1982

(49) D. Flecher Bourjol

déclare Diego Pollet (50), "l'administration centrale ne s'est pas embarrassée de scrupules juridiques et s'est contentée d'imaginer les formules les plus aptes à réaliser ses objectifs", si bien que les conventions conclues entre les personnes publiques territoriales ne reposent ni sur la nécessité sociale prise en tant que fondement juridique, ni sur l'autonomie de la volonté, mais sur la seule base de l'action.

Dès lors, s'agit-il de conventions ? Il est certain que l'on ne peut pas répondre d'une façon strictement affirmative, eu égard aux arguments avancés précédemment. Il est probable que par certains côtés, elles comportent de véritables engagements, mais que par d'autres, elles se bornent à établir un programme dont la réalisation n'a rien d'impératif et qui ne peut donc accéder à la notion de convention.

D'ailleurs, l'utilisation même du terme de "convention" de préférence à celui de contrat n'est pas le fruit du hasard, mais l'indice formel du particularisme des accords ainsi conclus. Duguit ne dit-il pas : "l'union est une convention mais n'est point un contrat". Le terme convention est dès lors excessif et il convient de l'atténuer par le suffixe "ement" qui transforme le nom "convention" en un adverbe. En ajoutant à la fin du mot primitif un élément (le suffixe), un mot nouveau naît basé sur la notion d'intérêts communs à toutes les parties. Le terme conventionnement est simplement un mot qui se définit par rapport aux intérêts

(50) Diego Pollet "l'urbanisme contractuel" thèse 1982 sous la direction de Roger Saint Alary, Paris II, p 198

communs aux personnes publiques territoriales. Cette notion d'intérêt commun est évidemment assez malléable, encore qu'elle soit l'expression tout à la fois de l'idée d'unité nécessaire et de celle de décentralisation. On comprend facilement que certaines compétences relèvent soit de l'Etat, soit d'une collectivité locale. La transformation du terme juridique convention en l'adverbe conventionnement vise en outre à ne pas oublier que le Pouvoir est toujours tenté de faire appel aux collectivités locales pour élargir son propre champ d'action. Le conventionnement symbolise simplement le contenu des attributions de ces deux entités. Le seul critère pratique du conventionnement est celui-ci : tout ce que les collectivités locales ne peuvent régler en connaissance de cause relève indéniablement du système coopératif, ou plutôt conventionnel. Un lien extrêmement solide naît.

L'appellation de "conventionnement" aux conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation provient aussi de la déduction suivante : l'esprit de ces conventions est tout à fait autre que celui qui anime les contrats administratifs habituels : il n'y a pas coexistence et nécessaire conciliation de deux intérêts fondamentalement distincts : on est ici en présence de deux intérêts publics qui tôt ou tard se rejoignent (51).

B. Notion de subvention concertée

L'ensemble des textes évite de définir délibérément les

(51) Bertrand Delcros "l'unité et la personnalité juridique de l'Etat" (étude sur les services non personnalisés de l'Etat) LGDJ 1976 tome 122

conventions pour recourir à d'autres termes. On ne peut s'empêcher de voir dans la terminologie employée soit la manifestation d'une volonté de cacher le fait brut, soit simplement pour ménager psychologiquement les bénéficiaires, soit même pour camoufler les opérations en tant que telles. Ne serait-il dès lors pas opportun de parler de subvention ?

1° Notion de subvention

Selon M. Waline, la subvention est une intervention publique ayant pour but de secourir une oeuvre ou entreprise privées d'intérêt public. M. Boulouris (52) donne une autre définition très générale selon laquelle une subvention est une somme d'argent versée par le pouvoir central aux collectivités locales pour les aider à supporter les charges consécutives au fonctionnement des services publics dont elles assument la gestion.

Cette définition est insuffisante pour faire apparaître les caractères de la notion. Il convient de préciser les différents types de subvention.

M. Boulouris opère trois distinctions selon que l'on examine les différentes qualités des volontés mises en jeu.

- Dans les subventions unilatérales, l'autorité supérieure manifeste sa volonté de venir en aide à la collectivité inférieure. La collectivité qui est susceptible de bénéficier de subsides ne reste pas, au cours de cette procédure, parfaitement inerte. Sa volonté se manifeste à un

(52) Jean Boulouris, "essai sur la politique des subventions administratives", librairie Armand Colin p 95

double degré : pour demander la subvention, ce qui est un acte purement libre, et en se soumettant à toutes les conditions préalables. Cette volonté de subventionner n'est pas toujours aussi libre qu'il y paraît. L'expression de la volonté est souvent limitée suivant que la subvention ait été prévue en terme de dépense obligatoire ou de dépense spécifique.

- Dans les subventions conventionnelles, l'attribution de la subvention est le résultat d'une clause d'un contrat passé entre l'Etat et les collectivités locales.

Il distingue aussi entre les subventions obligatoires (où l'administration est tenue sous certaines réserves de verser la subvention) et les subventions facultatives (où les collectivités locales n'ont aucun droit au versement). Enfin, il distingue entre les subventions conditionnelles et les subventions inconditionnelles (qui sont indépendantes de la volonté de la personne qui est subventionnée).

Cette classification juridique de la subvention peut être complétée par une classification technique qui distingue les subventions générales des subventions spéciales. Les subventions générales sont attribuées pour couvrir, selon M. Boulouris, l'ensemble du déficit des collectivités ou une partie de celui-ci sans discrimination ou pour leur permettre de faire face à leurs dépenses ordinaires d'administration. Au contraire, les subventions spéciales sont affectées à une dépense déterminée.

En fait, la subvention peut être caractérisée de la façon suivante : elle consisterait en des sommes d'argent attribuées par des personnes de droit public à d'autres

personnes publiques territoriales pour susciter, encourager et soutenir leurs initiatives dans des domaines d'intérêt général.

En définitive, la définition des subventions tourne autour d'une idée majeure que l'on peut désigner par les termes généraux suivants : "mesures favorisant certaines personnes physiques ou morales". Vouloir dégager "la" définition de la subvention, c'est supposer que, sous les multiples aspects scientifiques en cause, les mots doivent toujours revêtir exactement le même sens. Cette notion peut être interprétée différemment suivant les concepts juridiques en cause (53). Sa combinaison avec celle de convention semble intéressante à réaliser eu égard à divers arrêts du conseil d'Etat (54) qui qualifient de contractuels les rapports entre le gratifiant et le bénéficiaire en assimilant l'opération de subvention à un contrat d'offres de concours. Même si le juge est actuellement réticent pour reconnaître une nature contractuelle aux rapports entre le gratifiant et le bénéficiaire, en y voyant une décision unilatérale, cette proposition peut être étudiée.

2° Parallélisme convention subvention

Selon M. Boulouris, la subvention est la décision

(53) Bodo Boerner, Diskriminierung und Subventionen, in Dix ans de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, publication de droit européen, vol. I, Köln, Berlin, Bonn, München, Heymanns, 1965, p 238

(54) CE 22 mai 1909 - Ville de Beaune/Etat ; 19 novembre 1927 Commune de Vorey S 1928 - 3 - 33

attributive prise par l'autorité compétente pour ouvrir un droit à la subvention de l'Etat.

Dans le cadre des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation, les relations entre la collectivité donneuse ou garante et la collectivité bénéficiaire de l'un de ces deux avantages, doivent être à notre sens considérées comme des relations à caractère concerté et de nature subventionnée.

L'intérêt de cette solution réside dans le fait que financièrement on se trouve face à un système de subvention. Les obligations réciproques des parties, résultant de l'échange de leurs consentements, la détermination de l'objet et la mesure exacte desdites obligations est largement influencée par les financements subséquents. L'octroi d'avantages financiers à une collectivité publique par une autre collectivité publique se résout en relations de caractère contractuel car il serait inadmissible que l'Etat ou une collectivité locale impose, de par leur seule volonté unilatérale des obligations non acceptées par l'autre autorité (55).

Il est certain que l'association des deux termes subvention et contrat n'est pas habituelle, la subvention étant considérée par la plupart des auteurs comme un acte unilatéral.

Cependant, certains auteurs tels que Boulouris, Henriët, Louis Constans, Claude Galiay déclarent qu'il

(55) Louis Constans "le dualisme de la notion de personne morale administrative en droit français", Dalloz 1966.

existe des subventions contractuelles. Une telle opinion a été confirmée par le décret du 10 mars 1972.

Rapprocher de nos conventions le caractère de subvention n'est pas neutre. Il vise à montrer qu'au travers des conventions financées pour partie par l'Etat, les prescriptions étatiques doivent être respectées, que la convention comme la subvention est conclue afin de répondre à un besoin particulier et précis, et qu'un contrôle étatique demeure.

Une certaine symbiose entre subvention et convention transparait. Elle joue tout d'abord comme un stimulant, suscitant par leur effet psychologique, les actions locales. Elle permet de guider et d'orienter ces actions, réalisant de la sorte une certaine concertation entre les collectivités et l'Etat.

Si toutes deux ont un caractère général d'encouragement, le financement octroyé par l'Etat permet d'orienter les solutions locales selon les soucis d'ordre national.

Le contrôle qui s'exerce alors sur les projets et sur l'exécution des actions peut être considéré, non pas comme une forme de tutelle, mais comme un contrôle subséquent à la collaboration ainsi menée.

Le problème qui se pose alors est celui de l'autonomie de la collectivité locale. Du point de vue politique, il faut reconnaître que nos subventions conduisent par la diminution de l'initiative et de la responsabilité financière des collectivités locales à restreindre les rapports strictement contractuels.

Enfin, la "politique des subsides" présente tous les symptômes d'un processus juridique de centralisation (56). Il se produit alors ce qu'il est possible d'appeler un transfert de compétence.

Outre l'attrait résultant pour la collectivité locale de l'octroi d'une participation financière, celle-ci bénéficie d'une aide externe à la concrétisation d'un besoin particulier, comme tout système conventionnel le réalise.

On se trouve cependant face à un système plus complexe que celui des réelles subventions : aucun barème n'a été établi et aucune règle n'a été posée. Les moyens financiers mis en oeuvre dépendent uniquement de la libre volonté de la personne publique territoriale intervenante.

Considérée sous cet aspect, la politique des conventions apparaît, ainsi que nous venons de le démontrer, non point comme le développement d'un système de subvention strictement défini à l'avance, mais comme l'expression d'une nécessité économique et financière dont les conséquences juridiques sont évidentes. La convention comme la subvention est un moyen pour l'Etat ou pour une collectivité locale de sélectionner les initiatives et de n'accepter que celles qui lui agréent. On pourrait objecter que l'Etat ou la collectivité locale en acceptant de conventionner avec les collectivités locales leur reconnaît implicitement le droit

(56) Jean Boulouris "essai sur la politique des subventions administratives", cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, t 21, Librairie Armand Colin.

d'exercer un certain nombre de compétences, les conventions étant la traduction de l'existence d'un processus de décentralisation. En fait, le pouvoir local ou central, ainsi que le déclare Jean Boulouris, au lieu de dépenser lui-même telle ou telle somme associe une autre personne publique afin qu'il la dépense à sa place ou avec lui. Il n'y a là que l'expression d'une commodité technique et non la manifestation d'une contractualisation et d'une décentralisation véritable (57).

Le terme de "subvention concertée", s'appliquant à nos conventions est dès lors significatif. Concertée car toute convention se concluant dans le cadre de la décentralisation nécessite un concours de plusieurs volontés ; "subvention" car ces conventions ouvrent la porte à l'arbitraire du pouvoir central ou local ainsi qu'aux compétitions des personnes publiques territoriales. Le terme arbitraire doit toutefois être atténuée par le fait que ce système est globalement profitable aux collectivités. Une certaine émulation en ressort, ce qui contribue à développer leur sens des responsabilités. L'existence d'un accord de volontés entre "les deux personnes publiques ne s'engage pas sur l'exercice d'une compétence", mais sur un financement possible. Dès lors rien ne s'oppose à ce que l'on reconnaisse une nature contractuelle à ces rapports basés sur un subventionnement indirect (58). Employer le terme de "subvention concertée" peut sembler a-juridique, car

(57) Voir à ce propos Bernard Douchez Marie-Hélène, "Recherches sur la coopération entre personnes publiques", thèse, Toulouse 1979

(58) Claude Galiay "Les contrats entre personnes publiques", sous la direction de Pierre Dévolvé, Toulouse septembre 1978

contribuant à la décentralisation, mais il ne faut pas soutenir avec trop de vigueur que l'autonomie des collectivités est en train de disparaître au fur et à mesure que se développent des relations financières entre l'Etat et les collectivités. Chacun des partenaires a l'autonomie qu'il mérite et qu'il désire.

On aperçoit dès lors l'intérêt qui s'attache à ce que soient qualifiées juridiquement les rapports qui naissent entre personnes publiques territoriales du fait du versement d'une certaine somme d'argent (ou subvention) de l'une à l'autre. Cette qualification peut nous permettre de préciser les limites juridiques de l'emprise d'une collectivité sur une autre.

Chapitre 2 : Une portée juridique incertaine

Il reste à déterminer la portée des clauses conventionnelles en cause. Ce n'est pas parce que ces clauses sont réputées résulter d'un accord de volontés qu'il faille penser qu'elles auront toujours des conséquences juridiques. La clause détermine, comme nous l'avons vu auparavant, une obligation de moyen, et pas une obligation de résultat.

Même si la plupart des clauses définies dans les conventions ont une nature conventionnelle, elles comportent néanmoins des approximations qui risquent, au niveau de leur exécution, de permettre le non respect des engagements (section 1), non respect qui sera difficile à pallier (section 2).

Section 1 : L'exécution des conventions : un risque de non respect des engagements

Depuis près de six ans se sont multipliées les relations de type conventionnel entre les personnes publiques territoriales, sous forme de conventions culturelles, chartes intercommunales, convention en matière sociale, d'environnement, économique, contrat de plan... Chaque ministre, chaque collectivité locale s'est cru obligée d'offrir ou de participer à la signature d'une convention. Un premier bilan peut en être dressé aujourd'hui, au niveau de leur exécution. Or, il est parfois négatif : la notion de priorité a été diluée (I), et certains engagements souscrits n'ont pas été respectés (II).

I. Dilution de la notion de priorité

Sans vouloir rappeler que les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites (59), il est nécessaire de préciser que toute convention doit s'exécuter de bonne foi. La règle de bonne foi (60) signifie que la parole donnée doit être respectée par les deux cocontractants, que la convention signée a eu pour effet de créer certaines obligations entre les parties qui doivent en supporter tout le poids et qui ne peuvent unilatéralement

(59) voir chapitre 1, section 1, I, B dans la première partie de notre thèse

(60) Georges Pequignot "Contribution à la théorie générale du contrat administratif", thèse présentée le 7 février 1944-Montpellier p 267

s'y soustraire (61). Or, des objectifs à la pratique (A), et de la pratique aux résultats, l'écart est grand (B).

A. Des objectifs à la pratique

Selon Spencer (62) "la loi générale de l'évolution" s'applique à toutes les sociétés. C'est-à-dire que chaque société passe d'un stade primitif caractérisé par l'homogénéité de l'organisation à des stades plus avancés. Il assimile alors la notion de coopération à celle de solidarité sociale. Carré de Malberg ne disait-il pas que "la collaboration mérite aujourd'hui de figurer dans la définition de l'Etat" (63). Ce principe a été mis en pratique aujourd'hui avec plus ou moins de succès. Si au départ la collaboration traduite par des conventions s'est révélée positive (1°), à l'arrivée, on ne savait plus à quel contrat se vouer.

1° Au départ, volonté de priorités

Dans tous les cas, il s'est agi d'aboutir à une meilleure coordination des interventions auparavant

(61) voir notamment la proclamation de ce principe faite en tête des arrêts où le Conseil d'Etat applique la théorie de l'imprévision

(62) Principes de Sociologie, traduction de M.E. Cazelles, Paris Librairie Germer, Baillière et Cie, 1878 - 1896

(63) Carré de Malberg "Contribution à la théorie générale de l'Etat"

sectorielles des personnes publiques territoriales.

Les actions que peut tenter une collectivité locale sont une préoccupation qui peut intéresser diverses personnes. Souvent, l'efficacité d'une politique influence la vie interne des collectivités environnantes.

Il était souvent inexact de parler de politique d'aménagement du territoire. Comme nous le savons, ce sont des politiques successives d'aménagement du territoire qui ont été mises en place par l'Etat, les collectivités locales n'étant concernées qu'au stade de son exécution.

Aujourd'hui, une telle attitude ne peut plus être établie. Les contrats de plan en sont la preuve.

Après qu'aient été établis certains constats, les régions ont adopté certains objectifs et certaines priorités. Il avait en effet été rappelé que le plan régional devait rompre avec le plan "catalogue de revendications" (64) ou avec le plan "soupondrage d'actions non coordonnées" pour être un plan de développement économique, social et culturel, fondé sur des potentialités régionales : un plan cohérent recherchant une meilleure intégration des activités régionales et un plan sélectif, c'est-à-dire définissant aussi bien les priorités que les non-priorités. En règle générale, on peut dire que les priorités des plans sont de deux types :

(64) Etienne Corine "Les contrats de plan" - Mémoire Metz 1984

- Des projets en matière de développement des activités productives : agriculture, industrie, service. La demande d'équipements collectifs apparaît comme un accompagnement de l'effort de la région en faveur de la relance des activités productives.

- L'aménagement de l'espace régional, que la région doit prendre en charge en s'appuyant sur les agglomérations, les bassins d'emplois et de pays.

Ainsi, les objectifs pris en compte par le plan puis par le contrat de plan dépasse le rôle traditionnel qui a pu être le leur en matière de programmation d'équipements collectifs pour se recentrer sur le développement des activités productives et l'aménagement du territoire régional. Cette orientation affirmée par voie législative n'exclue pas la prise en compte des facteurs les plus divers de développement économique (infrastructures...)

Il est par ailleurs prévu que les objectifs poursuivis par la région et les modalités d'interventions économiques doivent être cohérents avec les dispositions adoptées dans la deuxième loi de plan.

En fait, les orientations nationales et régionales sont très imbriquées. Le contenu des documents élaborés par les régions permet de constater :

- que la quasi-totalité des régions reconnaissent l'impératif du développement économique pour l'emploi et affirment leur volonté de promouvoir les activités productives régionales. Plusieurs régions se sont livrées à une analyse sérieuse des forces et faiblesses de l'économie régionale. L'analyse socio-économique effectuée leur a permis de tirer des objectifs. La région Aquitaine oppose

ainsi la croissance polarisée qui a pu être la sienne au modèle de développement polycentré et diversifié qu'elle entend mettre en oeuvre.

- qu'une sélectivité dans le choix des priorités s'est réalisée.

L'ensemble de ce système permettra d'aboutir, outre à une meilleure coordination d'activités sectorielles, à une meilleure coordination administrative se résumant pour les contrats de plan en deux démarches distinctes :

- une démarche de la région vers l'Etat où la région sur les orientations proposées par l'Etat, propose les actions à un financement conjoint.

- une démarche de la région vers l'intra-région où la région s'étant définie une politique, des objectifs et des moyens, lance un sorte d'appel d'offres à ceux qui acceptent les orientations et propose des actions pour les concrétiser.

Si cette procédure est marquée par le souci d'une libre collaboration des acteurs régionaux, d'une démocratisation du plan, il l'est aussi par cette évidence qu'un plan exécuté, c'est d'abord le produit d'un plan concerté. Il s'identifie à des contrats de plan passés par les régions soit avec l'Etat pour les objectifs régionaux d'intérêt national, soit avec les collectivités infra-régionales pour les objectifs locaux d'intérêt régional.

L'engagement financier réciproque de l'Etat et des collectivités locales qui a énoncé précisément la globalité et la portée des engagements conclus le prouve. L'intérêt

essentiel de ces contrats réside toutefois dans la détermination plusieurs années à l'avance, d'un échéancier des actions à réaliser.

Le même phénomène se produit pour les autres conventions.

2° A l'arrivée : à quelle convention se vouer

L'élaboration de conventions entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation a permis aux collectivités intéressées d'accomplir un effort indéniable de réflexion pour leur avenir. Le Député Maire de Pau (65) déclarait : "le contrat... semble avoir donné de l'intelligence à l'Administration. Il en donne aussi aux Maires par la vue d'ensemble et le regard nouveau qu'ils ont sur le devenir de leurs villes". Il disait encore "le contrat fait sauter les barrières". Des politiques globales, des actions coordonnées ont pu être définies. Les conventions ont ainsi permis de décroisonner les circuits administratifs, d'accélérer les procédures. Les conventions se sont alors multipliées dans tous les domaines : urbanisme, logement, action sociale, action culturelle, aménagement du territoire (66).

Le risque qui apparaît alors est celui de la dilution de la notion de priorité ou plus simplement "à quelle

(65) A. Labarrere, Député, Maire socialiste de Pau en 1988

(66) La politique des contrats : modernisation des procédures ou paravent du centralisme et de la politisation-correspondance Municipale, n° 181, octobre 1977 p 3

convention se vouer ?"

On peut en effet craindre que ce conventionnement serve uniquement à certaines personnes publiques territoriales qui réaliseraient par le biais de nombreuses conventions une coordination, impossible à réaliser autrement. On peut dès lors se demander si la multiplication des conventions n'aboutit pas en réalité à une dispersion des efforts. Ainsi en matière d'aménagement du territoire, est-il totalement justifié de voir une action dispersée en raison de la volonté de chacune des parties, volontés marquées plus par des préoccupations sectorielles que par des priorités globales ?

Si on reprend l'exemple des contrats de plan, on s'aperçoit que les "stratégies de développement" définies se soldent en réalité par une multiplication des procédures parallèles : il se peut fort bien qu'une même opération soit prévue à la fois dans un contrat particulier et une convention culturelle. Dès lors, l'élus et l'administré ne se reconnaissent plus dans ces pratiques conventionnelles trop convergentes. Les priorités se confondent dans l'ensemble des objectifs fixés initialement et perdent tous sens. La politique des conventions se caractérise alors par la notion de dilution des priorités.

B. De la pratique aux résultats

Après quelques années seulement de mise en oeuvre de cette politique des conventions, il est difficile d'en

faire, au niveau de leur exécution, un bilan définitif. Certains y voient des avantages, d'autres des inconvénients.

Il est certain que ces conventions sont ressenties comme des systèmes judicieux : la cohésion des forces en présence appuyée sur une organisation conventionnelle condensée, sobre et visant d'abord à l'efficacité, a permis de prendre "l'initiative de politiques nouvelles" (67).

Mais la généralisation de la pratique des conventions a abouti à une dispersion des ressources budgétaires (1°) et à un risque de non respect des engagements souscrits (2°).

1° Dispersion des ressources budgétaires

Les premiers éléments du bilan de six ans de conventionnement sont décevants, et ceci tout particulièrement pour le juriste.

Outre le droit des contrats, les conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation rencontrent la règle de l'annualité budgétaire (68).

La limitation de l'autorisation des dépenses à une année est courante : elle se retrouve dans la plupart des législations budgétaires et notamment en Grande-Bretagne. Elle est même expressément prévue dans les constitutions des Etats du Benelux et de l'Italie. En République Fédérale

(67) Paul Séramy "Un an de décentralisation en Seine et Marne", Melun, 1er juillet 1983

(68) P.M. Gaudemet "Politique financière : budget et Trésor", Domat 3e édition p 324 - éditions Montchrestien

d'Allemagne, le "Haushalt plan" peut être établi en deux ans (69), mais un budget par année doit être établi.

En France, la règle de l'annualité est formellement énoncée dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 dont l'article 2 dispose que "la loi de finances de l'année prévoit et autorise pour une année civile l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat".

L'action étatique se heurte ainsi à une règle nette, claire et générale. Malgré l'assouplissement apporté par les lois-programmes et les autorisations de programme, la règle de l'annualité reste un principe solide, qui vient accentuer la fragilité des conventions entre l'Etat et les Collectivités locales. Cela est patent pour les contrats de plan.

Les crédits budgétaires, comme instrument de réalisation du plan sont importants (70). L'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 déclare en effet que "les plans approuvés par le Parlement... ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme, votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance". Or, les autorisations ne peuvent figurer que dans la loi de finances annuelles, éventuellement dans les lois de finances rectificatives.

(69) d'après l'article 110 de la loi fondamentale et de l'article 12 du règlement fédéral budgétaire du 19 août 1969

(70) Pierre Delvolvé "les instruments juridiques de la politique économique" Institut de Sciences Politiques - Paris, cours 1983 - 1984 - p 56

L'objet d'un contrat de plan est de programmer sur plusieurs années. Or, le droit budgétaire s'oppose à ce que les crédits prévus par le plan puissent être engagés sur la base de cette seule prévision, il faut que dans la loi de finances, chaque année, soient reprises les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre le programme financier prévu. Dès lors, il y a ici un hiatus entre le caractère pluriannuel de la planification et le caractère annuel de la loi de finances.

Les programmes prioritaires d'exécution ne peuvent pas en tant que tels permettre d'exécuter la dépense : ils doivent être repris dans la loi de finances. Les programmes prioritaires sont en fait une manière de concentrer l'effort financier de l'Etat, sous réserve, chaque année de la reprise dans la loi de finances des autorisations de programmes nécessaires.

Dès lors, la conjoncture peut faire que les lois de finances ultérieures ne reprennent pas dans leur totalité les crédits qui ont été prévus par le plan.

L'exemple du contrat CESCO - Région de Lorraine est à ce titre frappant. Conformément à l'article 5 L. du Contrat de plan Etat Région Lorraine approuvé le 11 juillet 1984 fut conclu un contrat particulier -au sens de l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification- entre le Préfet, la Région Lorraine, le Conseil Général de la Moselle, la Ville de Metz et la société d'économie mixte locale CESCO, le 19 décembre 1986. Dans le cadre de l'objectif de l'Etat et de la Région de faire de la Lorraine un pôle d'excellence en matière de communication, ce contrat particulier avait pour objet de préciser les modalités de

mise en oeuvre du CESCO. Ce contrat prévoyait, annuellement, les dépenses prévisionnelles du CESCO en matière d'investissements, équipements, fonctionnement, ainsi que les recettes correspondantes : FIAT, Ministère de la Culture, Région, Département de la Moselle, Ville de Metz, autres collectivités. Valable jusqu'au 31 décembre 1988, ce contrat posa problème au niveau de son exécution budgétaire.

En effet, le contrat particulier fixe de façon très claire la participation financière du Ministère de la Culture à l'équipement du CESCO.

"Article 6-3 : le versement de la tranche 1988 du Ministère de la Culture de 1.500.000 F, sera conditionné par la confirmation le moment venu, d'un déroulement des opérations conforme au projet défini dans le présent contrat".

Or, le Ministère de la Culture, qui s'engageait à verser 1.500.000 F dans la convention décidait le 19 janvier 1989 de ne verser que 1.049.320 F pour des raisons tenant au contenu de dossiers de demande d'attribution de subvention.

Le Trésorier Payeur Général rejetait les dépenses antérieures à la date d'attribution de la subvention. Devant cette situation, il fut proposé au Trésorier Payeur Général de financer les dépenses d'équipement antérieures à la décision d'attribution soit 703.500 F, et de procéder au financement de dépenses de construction complémentaires soit 1.737.490 F H.T. Le système n'est pas simple.

Outre cet inconvénient financier majeur, il peut être reproché aux conventions d'être génératrices d'accroissement des coûts, surtout en période de crise économique et de rigueur financière.

Tout le système des conventions est en effet à incriminer. "Dans la mesure où elles sont saisies en ordre dispersé, les régions sont amenées à engager partiellement leur budget dans le cadre d'opérations ponctuelles, réduisant d'autant leurs possibilités d'action à l'égard de leurs priorités spécifiques" (71).

Il est faux de penser que les conventions n'ont aucune influence sur les budgets régionaux : ceux-ci doivent accepter les relations conventionnelles avec l'Etat afin d'obtenir des crédits supplémentaires. Mais la région cocontractante doit toujours assurer sa part de financement, et engager ainsi les budgets régionaux à venir. Le caractère incitatif des conventions risque à terme d'encourager les régions dans des actions dont l'intérêt purement ponctuel ne justifie pas l'intervention régionale. Des conventions purement conjoncturelles risquent de prendre le pas sur les conventions plus générales, structurelles. L'effet multiplicateur des interventions des collectivités locales risque d'aboutir à une dilution et une dispersion des ressources.

2° Il devient difficile de respecter les engagements
souscrits

Au fur et à mesure que la procédure conventionnelle se généralise, on s'aperçoit qu'il devient de plus en plus difficile pour les personnes publiques territoriales de

(71) Dominique Schmitt "la région à l'heure de la décentralisation" notes et études documentaires, la documentation française, n° 4772 1984-22 p 44, article de M. Jean Viret "les relations contractuelles Etat-Région".

respecter la totalité des engagements souscrits.

En effet, une certaine ambiguïté résulte des conventions : si elles ne sont pas respectées, la crédibilité du contractant diminue ; si elles sont respectées, une inégalité au profit des collectivités ayant conventionné se dégage, et une incitation à un conventionnement multiforme se propage.

Or, la forme obligatoire de la convention entre les parties est un des grands principes du droit français. La convention constitue un acte intangible et irrévocable tant qu'un nouvel accord de volontés modifiant les termes du premier n'est pas intervenu entre les mêmes parties contractantes. Comme en droit privé, dit M. Jèze (72) "on parle de la stabilité des contrats, du caractère sacré des contrats : la convention fait la loi des parties. Ce sont plutôt les situations juridiques créées par le contrat ou, d'une manière générale, les situations juridiques individuelles qui ont cette stabilité".

Il est posé en principe que l'exécution de l'une des obligations est conditionnée par l'accomplissement de l'autre. La convention lie donc le pouvoir juridique des deux cocontractants qui doivent exécuter les obligations stipulées à la convention (73).

Cependant, il ne faut pas oublier une donnée fondamentale de la nature humaine, et de l'impuissance des hommes à l'assumer : l'homme doit se fier à l'homme et il ne pense qu'à s'en garder. Ainsi dans nos conventions, ceux qui songent à s'associer commencent par rédiger un acte.

(72) Gaston Jèze, Cours de droit public, 1924 p 35

(73) Phédon Th. Vegleri "Des modifications apportées par l'administration à ses contrats", Paris éd. Jouve et Cie 1927

Ainsi, dès le départ, sachant qu'ils auront à "vivre ensemble" (74), la sagesse leur commande de se prémunir contre l'autre. L'adversaire potentiel existe toujours. Chacun se défie finalement de l'autre, et lors de l'exécution de la convention, la volonté des parties n'est souvent plus celle qui fut au moment de la conclusion de la convention. La tendance à l'inexécution des engagements souscrits se multiplie. Dès lors, la crédibilité de l'action engagée et de la procédure conventionnelle se trouve compromise aux yeux des autres personnes publiques territoriales prêtes à conventionner.

Un des effets pervers du conventionnement est le non respect des engagements souscrits. Toute opération conventionnelle mettant en présence deux personnes publiques territoriales est aléatoire car en cours d'exécution elle peut être interrompue, retardée, modifiée pour des raisons qui seront toujours, en raison de la présence de deux personnes publiques, d'intérêt public.

Cet aspect des choses connu, dans la plupart des cas, les élus sont incités à conclure un nombre croissant de conventions, uniquement dans l'optique d'une augmentation des financements qui peuvent leur être alloués par ce biais.

Dès lors, l'aspect pédagogique des premières conventions qui ont été conclues tend à s'effacer (75) et

(74) Rapport "Vivre ensemble"

(75) "La politique des contrats : modernisation des procédures ou paravent du centralisme et de la politisation"
Correspondance Municipale n° 181 octobre 1977

une inégalité au profit des collectivités ayant conventionné et respectant leurs obligations se produit. Il serait inexact de parler juridiquement de convention aléatoire, car l'aléa doit avoir été accepté (à moins de stipulation contraire) (76), mais nos conventions tendent à se rapprocher de cette catégorie car elles ne sont pas exclusivement dominées par les termes de la convention mais aussi par les exigences du service public.

II. Non respect des engagements souscrits

Les discours politiques sont loin de la réalité juridique. En effet, si la plupart des élus déclarent avoir la volonté de tenir leurs engagements quelles que soient les difficultés de mise en oeuvre pour donner à la décentralisation sa véritable dimension, on peut d'ores et déjà constater que les spécificités locales conduisent certains cocontractants à ne pas respecter leurs engagements.

L'écran de l'apparence voulant que s'instaurent des contrats de confiance qui se sont formalisés dans divers documents dont les moindres ne sont pas les contrats de plan signés entre l'Etat et les régions, est apparu comme remise en cause, du fait du changement apparu dans certaines conventions : le signataire changeait, les engagements souscrits n'étaient pas respectés. On peut ainsi évoquer l'affaire du synchrotron (77) mettant en cause

(76) note Hauriou sous CE 27 janvier 1913, Etat c/ ville de Toulouse, s. 1915 III 17

(77) cet accélérateur de particules promis d'abord à Strasbourg, attribué ensuite à Grenoble

toute la perspective de la planification (B) et la querelle des conventions culturelles qui ébranle tout l'édifice de la décentralisation (A).

A. La querelle des conventions culturelles

La politique contractuelle avec les collectivités territoriales visait à développer avec les collectivités concernées un "processus de discussion débouchant sur des engagements concertés des partenaires sur des objectifs prioritaires, et de rechercher un rééquilibrage géographique de l'action du ministère" (78). La mise en place des grands axes de la politique culturelle définie dès 1982 (1°) s'est concrétisée par l'apparition de rapports inégaux entre les parties et de non respect des engagements de l'Etat (2°).

1° Les faits

Les conventions avec les villes, les départements, les groupements de communes ont été inaugurées en 1982 au moyen d'une ligne budgétaire de 50 millions au profit des villes et des départements.

La formule des conventions tire toutes les conséquences des positions de la loi du 2 mars 1982. L'article 59 de cette loi érige la région en collectivité territoriale administrée par un conseil élu au suffrage universel

et qui dispose de compétences étendues pour "promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région..." Le législateur a ainsi entendu accoler le qualificatif culturel à l'expression développement économique et social qui figurait déjà dans la loi du 2 mars 1982.

Les conventions avec les départements ont porté sur trois domaines prioritaires : les bibliothèques centrales de prêt (plans départementaux de lecture) dont le développement en zone rurale est considéré comme un impératif national, les enseignements artistiques et les activités musicales (associations, départementales). En ce qui concerne les villes, toujours dans un but de rééquilibrage culturel, celles de moyenne dimension ont été prioritaires : sur 112 communes concernées, 11 ont moins de 10.000 et 9 plus de 150.000 habitants (79).

Cependant, selon Jean-Jack Queyranne (80), la "décision de procéder avec chaque région à l'élaboration d'une convention procède d'une nouvelle conception des relations entre l'Etat et ses partenaires locaux. Le choix de la formule contractuelle n'est pas neutre : dans l'esprit du Ministre de la Culture, il préfigure une conception générale de la décentralisation culturelle où l'Etat devra garder une mission d'impulsion, les régions s'affirmant comme des acteurs majeurs conservant leur autonomie de décision, mais

(79) Jean-Pierre Roux "rapporteur de la Commission Culture", Départements et Communes, septembre 1984 p 69

(80) Jean Jack Queyranne "les régions et la décentralisation culturelle", rapport au Ministre de la Culture", la documentation française 1984

intégrant au mieux les objectifs de la politique nationale. En retour, il est évident que le développement de la décentralisation culturelle fera émerger des idées, des aspirations, des initiatives locales que l'Etat devra prendre en compte dans les objectifs de la politique nationale. La formule contractuelle est donc un facteur d'enrichissement réciproque tant pour l'Etat que pour les régions".

L'élaboration de conventions a permis d'intégrer la perspective culturelle dans le projet de développement régional.

Dans la majorité des cas, les conventions ont été lancées lors d'une rencontre au chef-lieu de région entre les responsables régionaux et les représentants des ministères. En se déplaçant dans chaque région, dont l'initiative de l'invitation revenait à la région, les représentants du ministère entendait attirer et favoriser le développement d'une conscience régionale.

Ainsi le Conseil Régional de Lorraine a adopté le 18 octobre 1982, en séance plénière une convention culturelle qui organise les relations de la Région et de l'Etat dans le domaine de la Culture. Cette convention a permis de rappeler les grands engagements de la Région vis-à-vis par exemple de la sauvegarde du patrimoine architectural, monuments historiques, mais aussi des petits édifices ruraux comme les lavoirs, les fontaines ou les croix des chemins.

La Région a aussi voulu, selon M. Philippe Dague (81) avoir des données précises dans certains secteurs où les idées et les initiatives foisonnent (théâtre, musique, animation culturelle) afin d'y effectuer des études et mettre en place des actions culturelles d'envergure régionale.

En faisant sommairement le point sur la politique conventionnelle du Ministère de la Culture, on constate qu'en 1982, 25 régions signent les conventions culturelles, qu'en 1983, en se référant à la circulaire du 8 février, 14 régions seulement signent un avenant à leur convention culturelle.

Un bilan sommaire permet d'établir le tableau suivant : sur 45 villes de plus de 9.000 habitants appelées à signer un avenant, on note :

- 29 villes dont le maire est P.S. ;
- 13 villes dont le maire est P.C. ;
- 1 ville dont le maire est MRG (La Rochelle) ;
- 1 ville dont le maire est U.D.F. ;
- 1 ville dont le maire est R.P.R.

En fait, sur les 35 villes retenues pour signer une nouvelle convention, 29 appartiennent à la majorité et 6 à l'opposition.

Outre cet aspect négatif des conventions culturelles en apparaît un deuxième concernant le non respect des engagements financiers de l'Etat.

(81) Philippe Dague, chargé de mission à la Région de la Lorraine, entretien d'avril 1985.

2° Non respect des engagements de l'Etat (82)

Une convention conclue entre l'Etat et la Région de Lorraine en application de l'article 93 de la loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des régions, des départements et des communes a permis de déterminer librement leurs orientations en matière culturelle et de fournir un effort très important dans certains domaines de la vie culturelle. Une série d'actions conjointes concernaient le patrimoine, l'action culturelle et le soutien à des organismes et des manifestations culturelles d'intérêt régional, ainsi que la mise en place de plusieurs fonds dans le domaine de l'enrichissement des musées, de l'art contemporain et du matériel scénique mobile pour les groupes théâtraux.

Or, un problème s'est posé : la convention culturelle n'a pas été exécutée en 1982 mais en 1983.

En effet, alors que la subvention a été signée le 19 octobre 1982, les subventions correspondantes de l'Etat n'ont été acquises qu'à la fin de l'année 1982, voire même en 1983 avec l'échéancier de versement suivant :

- Versement du Fonds Spécial de Développement Culturel :
 - investissement : 2.000.000 F, le 15 décembre 1982
 - fonctionnement : 4.000.000 F, le 28 décembre 1982

(82) Entretien avec M. Philippe Dague, chargé de mission à la Région de Lorraine ; prêt de divers documents émanant de M. Dominique Schmitt, directeur des services de la Région de Lorraine

- Versement du Fonds pour la constitution d'un parc de matériel scénique mobile :

700.000 F le 10 mai 1983

L'Etat ne se prononçant pas sur la pérennité de ses subventions, la Région de Lorraine n'a mis en oeuvre que les opérations à caractère non répétitif et n'impliquant pas l'embauche de personnel permanent.

Enfin, si les fonds pour l'enrichissement des musées ou pour l'art contemporain ont été effectivement reconduits par l'Etat en 1983, le Fonds Régional pour l'acquisition de matériel scénique mobile a disparu de la nomenclature du Ministère de la Culture ; la somme promise par la région à ce titre aux institutions théâtrales est restée, par ricochet et en raison du non respect des engagements de l'Etat, sans affectation puisque celle-ci était soumise à une affectation identique de l'Etat.

L'ensemble de ce problème résulte de l'interprétation donnée à l'article 117 de la loi du 7 janvier 1983 (83) qui prévoit deux modalités de répartition de la dotation culturelle correspondant aux deux fractions de 70 et de 30 % de cette dotation.

(83) loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

La loi précise que "30 % de la dotation constituent un Fonds Spécial de Développement Culturel dont le montant est réparti entre les régions qui en disposent LIBREMENT". C'est à ce titre que la Région entend disposer librement du Fonds Spécial de Développement Culturel Régional, car elle considère que l'attribution du Fonds Spécial est de droit et ne doit pas être soumise à la signature d'une convention, cet acte revenant à rétablir la tutelle de l'Etat car le Ministère de la Culture subordonne le montant des crédits qu'il consent à "décentraliser au contenu même de la convention".

Dès lors, pour la région Lorraine, l'Etat n'a pas respecté ses engagements car :

- il n'a pas versé en temps voulu les subventions promises à la Région dans la Convention qu'il a lui-même signées, le 19 octobre 1982 ;

- il a modulé le montant du Fonds Spécial de Développement Culturel affecté à la Région de Lorraine en fonction de la signature d'un avenant à la convention de 1982 alors que la loi prévoit que les Régions doivent disposer librement de ce fonds ;

- il n'avait pas indiqué explicitement le montant de la subvention pour l'année 1983.

Les engagements souscrits par chacune des parties n'ont donc été qu'unilatéralement respectés, car la région de Lorraine avait malgré tout voté au début de l'année 1983 son budget culturel qui s'établissait au niveau record de 14,1 millions de francs, et aucun organisme n'a pu se targuer d'avoir vu diminuer en 1983 les subventions régionales qui lui étaient accordées malgré le désengagement effectif de l'Etat.

A l'issue d'une réunion en Meuse, à Bar-le-Duc, le 10 octobre 1983, le Conseil Régional de Lorraine s'était prononcé à l'unanimité pour la déclaration suivante, résumant parfaitement la situation :

"- l'Etat ne peut masquer son désengagement par un transfert de ses responsabilités à la Région de Lorraine : par des retards de mandatement, l'Etat a mis en difficulté un grand nombre d'associations lorraines... pour l'année 1983 aucune promesse de l'Etat n'est connue à la seule exception d'une lettre peu précise du Préfet de Région...

- sur le fond la Région de Lorraine ne peut pas admettre que l'attribution du Fonds Spécial de Développement Culturel dont elle doit disposer librement... soit soumise à la signature d'une convention...

- la répartition au niveau national des crédits culturels "décentralisés" de 1982 est significative de l'orientation politique du gouvernement : sur les neuf régions les plus favorisées (en ramenant la subvention au nombre d'habitants), six appartenaient à la majorité nationale ; sur les neuf les plus défavorisées, six régions appartenaient à l'opposition nationale".

Dès lors, la mise en oeuvre d'une politique de développement culturel s'était trouvée singulièrement remise en cause. Un exemple plus récent le confirme.

B. La querelle du synchroton

L'article 11 de la loi 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification dispose que "l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées, et éventuellement d'autres personnes morales des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires". L'article 12 du même texte précise que "les contrats de plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat. Ils ne peuvent être résiliés par l'Etat, avant leur date normale d'expiration, que dans les formes et conditions qu'ils stipulent expressément. Ils ne sont réputés contenir que des clauses contractuelles". C'est dans ce cadre que fut élaboré le contrat de plan signé entre l'Etat et la Région Alsace le 28 avril 1984, et qui a posé problème.

1° Les faits (84)

Le comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) du 20 décembre 1982 avait fixé les orientations du contrat de plan Etat-Région d'Alsace. Les instructions subséquentes étaient adressées au Commissaire de la République de la Région Alsace suivant un relevé de décision du CIAT du 27 juillet 1983 conformément à l'article 2 paragraphe 2 du décret du 21 janvier 1983. Le 22 décembre 1983, le projet de contrat recevait l'approbation du CIAT.

Signé le 28 avril 1984, ce contrat de plan prévoyait, dans son titre II relatif aux programmes d'action conjoints visant à rechercher un aménagement du territoire équilibré et valoriser l'ouverture européenne de l'Alsace, et plus spécialement dans son article 30-5 :

"30-5 Accueil de nouveaux organismes :

a) le gouvernement français défendra auprès de ses partenaires européens la candidature de la ville de Strasbourg pour l'accueil de nouveaux organismes internationaux : office des marques, institut européen de recherche en matière économique et sociale, anneau européen de rayonnement synchrotron, etc...

b) Sur le plan régional, l'Etat contribuera à la création d'un centre européen des économies régionales (CEDRE) concourant à résoudre les problèmes de développement régional et d'aménagement du territoire en Europe (FIAT :

(84) tels qu'ils sont relatés dans les observations à l'appui de la requête n° 2177/84 devant le Tribunal Administratif de Strasbourg, par M. Roger, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation - Documents fournis par M. Bernard Branchet.

0,5 millions de francs)."

La stipulation particulière relative à l'anneau européen de rayonnement synchrotron a été insérée dans le contrat de plan dans les circonstances suivantes :

En 1979, la Fondation Européenne pour la science rendait public un projet de réalisation d'un accélérateur de particules destiné à permettre l'étude de la structure des matériaux et de la matière vivantes à l'échelle de l'atome.

Dès que ce projet fut public, le Conseil de l'Université Louis Pasteur de Strasbourg émit le vœu que ce laboratoire européen de rayonnement synchrotron fut installé à Strasbourg. Ce vœu reçut l'écho très favorable des autorités locales d'Alsace et notamment de la Communauté Urbaine de Strasbourg et de la ville de Schiltigheim qui décidaient de réserver les terrains nécessaires à l'implantation du laboratoire. Une étude hydrogéotechnique révélait la parfaite adaptation du site aux contraintes imposées par une telle installation.

En février 1982, ce projet recevait l'appui du CNRS, et par lettre en date du 21 juin 1982, le Ministre d'Etat, Ministre de la Recherche et de la Technologie écrivait à M. Pflimlin, président de la Communauté Urbaine de Strasbourg dans les termes suivants :

" Par votre lettre du 7 avril 1982, vous avez bien voulu attirer mon attention sur le projet de construction d'un anneau européen de rayonnement Synchrotron à Strasbourg. Vous souhaitez que ce projet soit explicitement mentionné dans la loi d'Orientation et de Programmation pour la recherche et le développement Technologique de la France.

Ce projet a effectivement attiré mon attention et j'ai indiqué l'intérêt qu'il présentait à mes yeux à l'occasion des assises alsaciennes de la recherche. J'ai donné instruction à mes services de l'appuyer très vigoureusement auprès de nos partenaires européens".

C'est dans ces conditions que le 20 décembre 1982, le CIAT chargé d'examiner les orientations de développement et d'aménagement de l'Alsace qui précédaient l'établissement du contrat de plan vise le laboratoire comme étant l'un des équipements devant figurer dans le contrat. La même mention figure dans un contrat particulier de Strasbourg Ville Européenne signé le 24 novembre 1983 entre l'Etat d'une part, la ville de Strasbourg, la Région d'Alsace, le département du Bas-Rhin d'autre part.

Par conséquent, la décision de proposer la ville de Strasbourg comme site d'implantation du laboratoire résultait d'une procédure conduite dans les termes de la loi du 29 juillet 1982 et du décret du 21 janvier 1983.

Or, à l'étonnement général, le 18 octobre 1984, l'Agence France Presse rendait publique la décision de Monsieur le Premier Ministre de présenter la ville de Grenoble comme site d'implantation du Laboratoire.

Cette décision a pris la forme d'une lettre adressée par le Chef du Gouvernement à Monsieur Louis Mermaz, Président du Conseil Général du Département de l'Isère. Cette lettre, publiée par le Quotidien "Le Dauphiné Libéré" du 19 octobre 1984 était libellé dans les termes suivants :

"Monsieur le Président et Cher Ami, vous avez appelé mon attention sur l'importance que revêtait pour Grenoble l'implantation du laboratoire européen de rayonnement Synchrotron. J'ai le plaisir de vous informer qu'après examen des dossiers qui ont été soumis, j'ai retenu celui présenté par la communauté grenobloise. J'ai demandé au Ministre de la Recherche et de la Technologie de se rapprocher de son collègue d'Allemagne Fédérale pour préparer la proposition conjointe des deux pays à nos partenaires européens sur la base d'une implantation de la machine à Grenoble.

Je vous prie de croire..."

Le 6 novembre 1984, le Premier Ministre confirmait sa décision. Or, en tant qu'accord de volontés générateur d'obligations, la décision prise par le Premier Ministre ne violait-elle pas le contrat de plan signé entre l'Etat et la ville de Strasbourg ?

2° Le droit

Le paragraphe 30-5 de l'article 30 du contrat de plan conclu le 28 avril 1984 entre l'Etat et la Région Alsace confirme explicitement l'engagement de l'Etat de défendre auprès de ses partenaires européens, la candidature de la ville de Strasbourg pour l'implantation du laboratoire européen de Rayonnement Synchrotron. Dès lors, en proposant la candidature de la ville de Grenoble au lieu et place de celle de Strasbourg, la décision rendue publique le 18 octobre 1984 ne modifiait-elle pas les obligations

souscrites par l'Etat lors de la conclusion du contrat de plan avec la Région Alsace ? Le Premier Ministre pouvait-il apporter unilatéralement des modifications à ses propres obligations ?

Selon les articles 11 et 12 précités de la loi du 29 juillet 1982, les contrats de plan sont d'authentiques contrats administratifs générateurs d'obligations. En énonçant que le contrat de plan comporte des engagements réciproques et qu'il n'est réputé ne contenir que des clauses contractuelles, le législateur fait accéder ce document à la valeur d'une véritable norme juridique, source de droits et d'obligations comme n'importe quel autre contrat administratif.

La stipulation figurant à l'article 30-5 du contrat de plan de la Région d'Alsace présente en conséquence un caractère contractuel. Elle oblige l'Etat à présenter la ville de Strasbourg comme site français d'implantation du laboratoire. Il ne s'agit sans doute pas d'une obligation de résultat mais au moins de moyen. Il est clair qu'en décidant de proposer la ville de Grenoble comme site d'implantation, le Premier Ministre vide de sa substance l'obligation souscrite par l'Etat à l'article 30-5, et met délibérément le Gouvernement dans l'impossibilité d'exécuter cette obligation. La décision du Premier Ministre constitue un refus caractérisé d'exécuter la stipulation d'un contrat de plan, et les modifie unilatéralement, ce qui n'est pas de sa compétence.

En effet, aux termes des articles 1, 2, 3, 4 et 6 du décret du 21 janvier 1983, les contrats de plan sont

élaborés et signés au nom de l'Etat par le Commissaire de la République de Région. L'article 7 du décret prévoit que les contrats de plan sont révisés suivant la même procédure que celle qui préside à leur élaboration. Il appartient donc au Commissaire de la République de préparer les modifications à apporter aux contrats de plan.

Par conséquent, la décision d'abandonner la candidature de Strasbourg, telle qu'elle était prévue dans le contrat de plan entre l'Etat et la Région d'Alsace du 28 avril 1984, n'est pas une révision unilatérale permise au Premier Ministre. Aucune disposition législative ou réglementaire n'habilitait le Premier Ministre à se substituer au Commissaire de la République pour modifier les stipulations du contrat. Il n'y a pas lieu de parler de pouvoir hiérarchique pour valider l'intervention de Chef du Gouvernement, car, quelle que soit la portée du pouvoir hiérarchique, il ne permet pas au supérieur d'empiéter sur les compétences officiellement attribuées au subordonné (86). Le Premier Ministre n'était pas au nombre des autorités qualifiées pour modifier le contrat de plan.

Par ailleurs, force est de constater que le Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire n'a pas été plus consulté sur les modifications envisagées, alors que cette consultation aurait pu permettre au gouvernement de se dégager des obligations auxquelles il a souscrit et à l'autoriser à proposer une autre candidature que celle de la ville de Strasbourg (87).>

(86) Conseil d'Etat, Assemblée, 23 avril 1965, Dame Veuve Ducroux, R.L., p 231

(87) il est à peine besoin de rappeler qu'une consultation obligatoire est une condition fondamentale de la validité de l'acte - ex. : CE 16 déc. 1960 l'Herbier

Enfin, il est patent que, si le décret du 21 janvier 1983 a prévu pour l'élaboration d'un contrat de plan une procédure déterminée et que si l'article 7 impose le respect de la même procédure pour la révision du contrat de plan, aucune des règles prévues n'a été respectée : la décision est la marque d'une procédure unilatérale de révision alors que la procédure de révision des contrats de plan est strictement contractuelle (88).

En effet, si l'autorité administrative dispose normalement du pouvoir de modification unilatérale des contrats (89), cette faculté a été déniée à l'Etat en matière de contrat de plan, par l'article 12 de la loi du 29 juillet 1982. Le contrat ne pouvait faire l'objet d'une résiliation avant son terme normal sauf stipulations particulières librement consenties. Tel n'est pas le cas dans l'affaire du Synchroton, où la décision prise par le Premier Ministre est en opposition évidente avec l'intention exprimée par le législateur.

Cette décision a dès lors fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, présenté par la Communauté urbaine de Strasbourg, la ville de Strasbourg, le département du Haut-Rhin, le département du Bas-Rhin, la Région Alsace, devant le Tribunal Administratif de Strasbourg. Ces collectivités entendaient que soit sanctionnée juridictionnellement la méconnaissance par le Premier Ministre du régime juridique des contrats de plan, tel que ce régime résulte de la loi du

(88) art. 7 : le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et la Région peuvent être révisés en cours d'exécution. La révision a lieu suivant la même procédure...

(89) voir la Revue Française de droit administratif : mai-juin 1984 p 43 - Genevois

29 juillet 1982 et de son décret d'application du 21 janvier 1983 (90).

Le Tribunal administratif s'est prononcé le 5 décembre 1985 (91) sur la légalité de la décision prise par le Premier Ministre :

- Sur le moyen tiré de la violation des articles 3, 4 et 7 du décret n° 83-32 du 21 janvier 1983, le tribunal administratif a considéré que :

"La décision attaquée n'a eu ni pour objet, ni même pour effet de réviser le contrat de plan signé le 28 avril 1984 par l'Etat et la Région Alsace ; que par suite les moyens tirés de la violation des dispositions susvisées... sont... inopérants".

- Sur le moyen tiré de la violation de l'article 12 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982, le tribunal administratif considère que :

"Si ces dispositions ne faisaient pas obstacle à une révision du contrat à l'initiative de l'une ou l'autre collectivité publique contractante, en revanche, le Premier Ministre ne pouvait, sans méconnaître directement l'article 12 de la loi précitée, priver d'effets par une décision

-
- (90) consulter le dossier n° 2177/84 au Tribunal administratif de Strasbourg : requête introductive d'instance du 13 déc. 1984 et le mémoire complémentaire du 28 janvier 85 ; mémoire en intervention du 28 février 85 ; mémoire en défense du 30 mai 85 ; observations du 13 juin 85 et 11 octobre 85 ; mémoire en réplique du 16 octobre 85 - Observations de Frank Moderne
- (91) Consulter AJDA 1986 p 100 note C.A.G. TA 2e Chambre 5 déc. 1985 "Communauté Urbaine de Strasbourg, ville de Strasbourg, départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin c/ Etat ; Tiers : Région d'Alsace (TA Strasbourg 2177/84)

unilatérale, quels qu'en soient les motifs, un engagement réputé contractuel aux termes de la loi ; que le Commissaire de la République de la Région, en signant le contrat de plan, a légalement engagé l'Etat ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne donne au Premier Ministre le pouvoir de méconnaître cet engagement..."

En conséquence de quoi, la décision du Premier Ministre contenue dans la lettre rendue publique le 18 octobre 1984 a été annulée.

Cependant, le Conseil d'Etat, saisi en appel par le Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire n'a pas retenu les mêmes conclusions. Par un arrêt en date du 8 janvier 1988 (92), le Conseil d'Etat a décidé :

- que le tribunal administratif de Strasbourg n'avait pas à se reconnaître compétent pour connaître du litige (93) évoqué devant lui. En effet, le recours pour excès de pouvoir introduit par la Communauté urbaine de Strasbourg ne devait pas être analysé comme un litige relatif à un contrat, même si l'un des moyens invoqués était fondé sur la violation du contrat de plan.

- que "ni les dispositions précitées de la loi du 29 juillet 1982, ni aucune autre disposition législative n'ont entendu conférer à la disposition dont il s'agit du contrat de plan passé entre l'Etat et la Région Alsace une portée autre que celle d'une stipulation contractuelle".

(92) Conseil d'Etat-Assemblée 8 janvier 1988, Affaire Ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire c/ Communauté urbaine de Strasbourg et autres - Requête n° 74361

(93) en se fondant sur l'article R.46 du Code des Tribunaux Administratifs

L'Assemblée a en effet estimé, contrairement aux conclusions de son commissaire de gouvernement Serge Dael (94) que "la décision que les pouvoirs publics avaient arrêtée en ce qui concerne le site d'implantation du laboratoire européen de rayonnement synchrotron constitue un acte administratif qui, dans les circonstances de l'espèce ne se rattache pas à la conduite des affaires internationales de la France. Selon Michel Azibert et Martine de Boisdeffre (95) le Conseil d'Etat a pu être sensible à plusieurs arguments : d'une part ceux se rattachant aux circonstances de l'affaire -en particulier le fait que le contrat de plan ait mentionné expressément, l'implantation du synchrotron à Strasbourg donnait à la décision prise une dimension franco-française ; d'autre part à la théorie des actes de gouvernement : le conseil d'Etat n'a pas entendu étendre à l'excès cette notion.

Peut-on en conclure que l'Etat et les Régions connaissent la valeur réelle des contrats de plan qu'ils ont conclus . S'agit-il simplement d'un catalogue de promesses ou d'engagements réels pour les deux parties, engagements qui ne peuvent être modifiés par les signataires, de leur propre initiative ? L'Etat dispose-t-il d'un pouvoir de modifications unilatérale ?

Il est communément admis qu'en cours d'exécution d'un contrat, l'administration peut imposer unilatéralement à son

(94) Revue de Droit Administratif 4 - janvier février 1988 p 25
"Actes unilatéraux et contrats" rubrique sous la direction de Pierre Delvolvé, Frank Moderne.

(95) Chronique générale de jurisprudence administrative AJDA 1988
20 février p 137

cocontractant un changement à l'un des éléments des stipulations contractuelles. Ce pouvoir, reconnu à l'administration imprime au régime juridique de l'exécution des contrats un particularisme important. Dans la plupart des cas, le pouvoir de modification unilatéral (96) est prévu et aménagé par les clauses du contrat. La jurisprudence abondante concernant ces stipulations permet seulement d'affirmer que le juge considère ces clauses comme valables, non contraires à l'ordre public sous réserve de certaines conditions et limitations qu'il a dégagées.

Mais en l'absence de toutes clauses contractuelles (97), il est difficile de dégager la position du juge.

Il est cependant possible d'avancer une thèse à l'encontre de la théorie du pouvoir de modification unilatérale : le principe veut que les conventions tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Dès lors, une des personnes publiques cocontractantes ne peut modifier les stipulations conventionnelles sans l'accord de son cocontractant. Le principe de la force obligatoire de la convention étant un de ses éléments constitutifs, on ne peut parler de "convention" si l'une des parties possède un pouvoir de modification unilatérale. Par ailleurs, la nature publique des deux cocontractants en cause débouche sur une non acception de cette thèse qui est une pure création doctrinale et dont l'existence n'est pas consacrée par le juge. Dès lors, aucune des parties ne peut légalement disposer d'un pouvoir de modification unilatérale, et encore

(96) on trouvera un excellent exposé de cette notion dans l'ouvrage de F. Lorens, "contrat d'Entreprise et marchés de travaux publics", 1981 p 244 et s.

(97) on écarte l'arrêt Compagnie Générale française des tramways : CE 21 mars 1910, Rec. concl. Blum, qui est d'interprétation discutable

moins l'Etat qui doit en l'espèce être considéré comme une personne publique territoriale comme une autre. Toute inexécution des engagements prévus doit être sanctionnée. Aucune des parties ne peut se retrancher derrière un soi-disant pouvoir de modification unilatérale.

Section 2 : Les sanctions à l'inexécution : des prérogatives limitées

Selon l'article 1134 du Code Civil, "les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi".

La conséquence logique de cette nécessité est qu'en cas de mauvaise exécution ou d'inexécution des engagements du cocontractant, la responsabilité conventionnelle doit pouvoir être mise en jeu aussi bien par les cocontractants (I) que par les tiers (II).

I. Possibilité offerte aux cocontractants

La force obligatoire des engagements souscrits est un élément primordial de la convention. Par conséquent, les personnes publiques territoriales liées par convention doivent exécuter leurs obligations. La sanction normale de l'irrégularité demeure la mise en jeu de la responsabilité contractuelle (A). En pratique on ne trouve que peu d'exemples de mise en jeu de la responsabilité

contractuelle par l'une des parties publiques au contrat (B).

A. Mise en jeu de la responsabilité contractuelle

Au préalable, il est nécessaire d'écarter la règle prévue à l'article 1184 du Code Civil prévoyant la condition résolutoire tacite dans les contrats synallagmatiques. Il est stipulé que "la condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des deux parties ne satisferait point à son engagement". Même si cette solution ne s'opère pas de plein droit et doit être demandée en justice, elle ne s'applique pas à nos conventions en raison de l'impossible disparition d'un des deux intérêts publics par simple résolution tacite. Il en est de même pour l'exécution forcée en nature et la suspension. Une résolution temporaire (98) relève trop explicitement du droit privé, et même si l'une des parties n'exécute pas ses obligations, l'autre n'a pas un droit à l'interruption de ses prestations. Les personnes publiques ne peuvent pas se ménager contractuellement le droit d'invoquer l'exception non adimpleti contractus, car chaque partie a en charge de défendre un intérêt public et ne pourrait prétendre user à l'égard de son cocontractant de prérogatives de ce type. La seule solution consiste en fait en la mise en jeu de la responsabilité contractuelle de son cocontractant.

(98) la suspension doit être considérée comme une suppression temporaire des effets d'un contrat, donc à une résolution temporaire

1° Les conditions d'existence de la responsabilité contractuelle

Il est couramment admis que la responsabilité conventionnelle des cocontractants est engagée lorsque l'une ou l'autre des parties n'a pas respecté les obligations prévues à la convention.

Cette responsabilité peut être engagée pour faute (99). La faute contractuelle n'est autre chose que la violation par l'une des parties de ses obligations, obligation de moyens, obligation de résultat.

L'identification et l'appréciation de la faute conventionnelle n'est pas différente de celle prévue en droit privé. Elle résulte en fait de l'inexécution ou de la mauvaise exécution de la convention. Un arrêt du conseil d'Etat en date du 2 octobre 1968, Ministre de l'Equipement contre la commune de la Chapelle Vieille Forêt le déclare expressément. On applique aux conventions conclues entre personnes publiques territoriales le principe de l'article 1135 du code civil : "les conventions obligent non seulement à ce qui est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature".

Il est certain qu'une appréciation de la faute conventionnelle doit être réalisée par le juge, car le degré des exigences auxquelles est tenu le cocontractant varie suivant les types de convention : si la plupart comporte une obligation de résultat, certaines incluent, au

(99) Pierre Delvolvé "les contrats de l'administration", Fondation Nationale des Sciences politiques" 1981-1982-Cours réservé aux élèves de l'I.E.P.

moins pour partie, une simple obligation de comportement (100).

Le contenu de la convention se traduit directement dans la détermination des fautes qui peuvent être reprochées aux parties. On peut retenir comme fautif le fait de ne pas avoir respecté les obligations prescrites dans la convention, mais aussi tous les comportements qui auraient été nécessaires au bon accomplissement de la convention.

La définition et l'appréciation de la faute conventionnelle n'est dès lors, au vu des éléments qui précèdent, guère différents de ceux que l'on rencontre dans la théorie correspondante du droit privé. Pour se résumer, il suffit de préciser que la responsabilité conventionnelle peut résulter du manquement par les parties à leurs obligations conventionnelles, ces obligations étant limitativement définies dans la convention, c'est par rapport à elles que les fautes conventionnelles peuvent être déterminées. Dès lors, la faute conventionnelle est "très simplement... la violation d'une obligation" conventionnelle (101).

Il est entendu que la mise en oeuvre de la responsabilité conventionnelle est liée à l'existence d'un préjudice. En effet, la faute de l'une des parties n'est pas une condition suffisante pour que joue la responsabilité conventionnelle. Il faut que l'autre partie ait subi un

(100) peuvent être considérées à juste titre comme des conventions comportant pour une part une obligation de comportement, les conventions ayant essentiellement un objet financier.

(101) R. Chapus

préjudice. A cet égard, les caractères que doit réunir le préjudice sont de droit commun : il faut qu'il soit certain et non prévisible. La jurisprudence Société Varoise, Vergne, Ali Tur peut être étendue à nos conventions (102) : elle stipule que la responsabilité n'est engagée que s'il existe des dommages réellement supportés par le cocontractant. Tous les préjudices peuvent donner lieu à réparation, quelle que soit leur nature (103). Il faut en premier lieu que le préjudice soit certain et direct. Cette deuxième condition concerne autant le lien de causalité entre le fait de l'autre partie et le préjudice, que le caractère exigé du préjudice lui-même. Le Président Odent (104) déclarait à ce propos "qu'un fait n'est direct que si le dommage est objectivement la conséquence normale du fait incriminé". Faut-il en outre que le préjudice ait été prévisible ? Selon l'article 1150 du code civil, "le débiteur n'est tenu que des dommages-intérêts qui ont été prévus ou qu'on a pu prévoir lors du contrat lorsque ce n'est pas par son dol que l'obligation n'est pas exécutée". Ce caractère spécifiquement de droit privé ne semble pas devoir être étendu aux conventions conclues entre les personnes publiques territoriales. Un dommage n'est jamais envisagé par les parties lors de la conclusion de la convention.

(102) CE 7 décembre 1934 Sté Varoise p 1164 ; 15 mai 1935 Vergne p 558 ; 1er juillet 1936 Etablissement Quillery p 718 ; 7 mai 1948 Royer p 199 ; 30 avril 1948 Ali Tur p 192

(103) A. de Laubadère, F. Moderne, P. Delvolvé "traité des contrats administratifs t. 1 2e édition LGDJ 1983

(104) Odent, "le contentieux administratif", t. IV p 1504

2° Le système des pénalités

En cas d'inexécution des obligations prévues par la convention, les cocontractants peuvent déterminer eux-mêmes le montant des dommages et intérêts dus.

Le système des pénalités est fréquemment employé dans les contrats administratifs. Il n'existe d'ailleurs aucune différence entre le régime juridique de la clause pénale dans les contrats de droit privé et celui des pénalités dans les contrats administratifs.

Il est admis par les auteurs classiques que le système des pénalités a autant un caractère réparateur qu'un caractère comminatoire dans la mesure où le débiteur s'expose à payer une indemnité parfois très lourde en cas d'inexécution, même si cette indemnité est supérieure au préjudice réel. En effet, les parties ayant convenu des cas où la clause pénale serait applicable, il est inutile de rechercher si le créancier a subi ou non un préjudice. Le montant de la clause pénale lui est dû, du seul fait du manquement imputable au débiteur, même en l'absence de préjudice. Il résulte de cela que le créancier ne peut obtenir à titre de dommages-intérêts une somme supérieure à celle prévue en prenant prétexte que le préjudice subi n'a pas été couvert pour la somme stipulée au contrat (105).

Cependant, si ce système des pénalités est souvent employé dans les contrats entre l'administration et les

(105) Marie Hélène Bernard Douchez "Recherches sur la coopération entre personnes publiques", thèse Toulouse 1979 p 220

particuliers, il est peu fréquent de le rencontrer dans les conventions entre personnes publiques. Les conventions types elles-mêmes, utilisées dans de nombreux cas, n'y font pas allusion. Nous n'avons pas rencontré ce système dans les conventions entre personnes publiques territoriales que nous avons étudiées. Ce constat semble normal car en fait, une personne publique n'est pas comme une personne privée très sensible à la sanction financière. De plus, entre personnes publiques, il serait difficile de faire jouer cette clause.

B. Appréciation de cette possibilité

La mise en oeuvre de la responsabilité conventionnelle est liée à l'existence d'un préjudice qui doit être certain et direct, et provenir de l'inexécution par l'une des parties de ses obligations conventionnelles. Or, il semblerait à l'usage que si le principe de mise en jeu de la responsabilité conventionnelle est patent, il est difficile de la mettre en oeuvre (1°) et de l'exécuter (2°).

1° Les difficultés de mise en oeuvre

Pour aborder concrètement et complètement le problème de la mise en jeu de la responsabilité d'une partie contractante, il est nécessaire d'apprécier cette possibilité au regard de sa mise en oeuvre. Or, il s'avère que celle-ci soit largement remise en cause.

Souvent pour les parties, la convention n'a pas un caractère contractuel mais purement moral. De nombreux auteurs déclarent même que la convention n'engendre pas d'obligations juridiquement sanctionnées car sa nature n'est pas contractuelle au sens classique du terme. Même s'ils reconnaissent que la forme de l'accord montre la volonté effective des parties de conclure une véritable convention, ils interprètent l'absence explicite de sanctions, certes comme une incitation à la coopération, mais aussi comme l'absence d'obligations juridiquement sanctionnées.

Même si la convention concerne la vie quotidienne d'une collectivité locale, quels que soient le degré de développement économique, la politique officielle des pouvoirs publics et leur volonté d'aménager le territoire, elle n'a qu'une force juridique précaire.

Ainsi, la charte communale n'a qu'une valeur limitée. Elle ne constitue pas apparemment un document très contraignant : on peut y voir surtout un catalogue d'objectifs arrêté par les communes intéressées pour les dix années à venir. L'obligation de respecter les prescriptions prévues par la convention est plus morale que juridique.

La deuxième difficulté de mise en oeuvre qui peut être évoquée résulte de la peur émanant des collectivités locales, face à un Etat tout puissant, toujours dispensateur de finances. Intenter une action contre l'Etat revient, pour une collectivité locale à sortir "d'un sous-système national en voie de modernisation et d'un sous-système local

traditionnel " (106), pour prendre place dans un système local performant et innovant. Mais il n'y a guère de concurrence possible entre l'Etat et une collectivité, quelle que soit sa taille. La collectivité locale ne possède pas en réalité du "pouvoir de dernier mot" face à l'Etat.

Si la collectivité locale possède une volonté propre, celle-ci s'exprimera par sa capacité juridique d'intervenir. Mais la plupart du temps, elle ne se résumera que par un pouvoir de s'abstenir, la collectivité locale craignant d'être discréditée auprès de l'Etat.

Même si les collectivités locales sont tout à la fois complémentaires et concurrentes de l'Etat, on s'aperçoit que tout processus de mise en jeu de la responsabilité conventionnelle de l'Etat est presque voué à l'échec dès le départ car "les collectivités locales ne peuvent pas grand chose sans l'Etat, et ne peuvent rien contre l'Etat" (107).

La mise en jeu de la responsabilité risque de nuire à la collectivité locale. Certains objecteront que cette manière de voir ne correspond pas à la philosophie décentralisatrice de l'action de l'Etat et des collectivités locales. On en arrive à une situation inextricable, où il faut choisir entre décentralisation - responsabilité et décentralisation - irresponsabilité conventionnelle. Les partisans du droit et du juste choisiront invariablement la première solution. Elle n'est malheureusement n'est pas

(106) P. Avril "la modernisation politique et le système local français, in Analyses et Prévision, 1971 t. XII p 1321

(107) Jean-Marie Pontier "l'Etat et les collectivités locales" LGDJ 1978, p 336

pratiquée dans les faits.

En définitive, il reste que, même si les conditions juridiques sont remplies pour mettre en cause la responsabilité conventionnelle d'une des parties, la contradiction exposée précédemment n'est pas surmontée. La notion de responsabilité conventionnelle acquiert ainsi, au niveau de sa mise en oeuvre, un caractère quantitatif et non qualitatif, ou plus exactement un caractère plus subjectif qu'objectif. Ainsi, se trouve mis en relief l'originalité, en matière de "conventions conclues entre personnes publiques territoriales", de la mise en oeuvre de la responsabilité.

2° Les difficultés d'exécution

Dans le cadre des conventions conclues entre personnes publiques territoriales, les mobiles sont par principe de même nature : la convention ne met pas en présence un intérêt général et un intérêt particulier, mais deux intérêts publics. Les cocontractants, même s'ils poursuivent des objectifs différents sont animés l'un et l'autre par la volonté d'efficacité financière, économique, sociale, culturelle...

Mais chacune des conceptions de la convention peut prévaloir à une étape de la convention. Lors de l'élaboration de la convention chacune des parties a eu à coeur de défendre ses intérêts propres, mais une fois la convention signée, l'intérêt général doit normalement reprendre le dessus. Or, il arrive que les intérêts

particuliers priment sur la convention ; la responsabilité d'une des parties est engagée. La mise en jeu de la responsabilité de la partie défaillante est réalisée, mais on s'aperçoit à l'usage qu'elle est difficile à exécuter, aussi bien en ce qui concerne l'Etat qu'en ce qui concerne les collectivités locales.

Ainsi, en ce qui concerne l'Etat, on s'aperçoit que ses biens sont insaisissables, et qu'il peut invoquer à tout moment l'intérêt supérieur du pays, l'équilibre économique de la Nation. Il est en effet admis que seul l'Etat est compétent pour apprécier les nécessités de l'intérêt général et déterminer les mesures à prendre pour faire face à ces nécessités. Cette compétence ne peut être liée par rien, fut-ce par convention. Si la convention doit être un "équilibre harmonique des clauses" (108), cela n'empêche pas l'Etat de disposer à lui seul de prérogatives très importantes. "Il ne faut pas oublier, écrit l'illustre doyen de Bordeaux, que le gouvernement qui contracte détient le monopole de la force de contrainte, que l'un des cocontractants dispose lui-même du moyen d'assurer directement ou indirectement l'exécution des obligations prises à son égard, et qu'à l'inverse aucun moyen de contrainte matérielle ne peut en fait être employée contre lui" (109).

(108) Georges Pequignot "contribution à la théorie générale du contrat administratif", thèse présentée le 7 février 1944, Montpellier p 374

(109) Duguit, "l'Etat", I, 1901, p 376
cf. G. Scellé "de l'influence des considérations d'utilité publique sur les contrats", thèse Paris

Cette explication démontre bien comment l'Etat arrive à se procurer rapidement et sûrement le bénéfice des conventions. L'Etat possède et monopolise la force coercitive matérielle, ce qui lui permet d'avoir une certaine ascendance sur les autres personnes publiques territoriales.

La base justificative se trouve dans le but auquel toute activité de l'Etat se ramène, à savoir l'intérêt général, l'intérêt supérieur du pays, l'équilibre économique de la Nation.

Certains auteurs déclarent que l'intérêt général n'existe pas : "il est temps que l'on admette en France que l'intérêt général n'existe pas, mais qu'il existe une série d'intérêts partiels également légitimes" (110). Mais, paradoxalement, ces mêmes auteurs reconnaissent que l'Etat doit agir "au nom de la légitimité particulière dont il est porteur, qui est celle de la volonté politique nationale". L'intérêt général prime car "il joint à la prise en considération des intérêts de la collectivité intégrale, considérée comme supérieure à la somme de ses divers éléments la prise en considération des intérêts de tous les groupes particuliers qui composent la société politique" (111). En définitive, l'intérêt national est toujours la somme des intérêts locaux qui prime sur eux. Dès lors, la mise en jeu de la responsabilité conventionnelle de l'Etat

(110) P. Gremion et JP Worme, l'Etat et les collectivités locales, n° spécial d'Esprit, consacré à l'administration, janvier 1970 p 35

(111) P. Sande voir "la société politique et la démocratie moderne" Annales de la Faculté de droit de Lille 1963 p 171

est diminuée par la possibilité offerte à l'Etat d'arguer du respect d'un intérêt supérieur.

Pour les collectivités locales, de telles possibilités ne sont pas évidentes à réaliser, celles-ci préférant toujours résoudre à l'amiable des litiges de ce type.

Par ailleurs, toute personne publique qui désirerait voir engagée la responsabilité d'une collectivité locale peut se trouver confrontée au principe de la déchéance quadriennale. En effet, une loi du 31 décembre 1968 (112) prévoit que pour éviter les dettes arrières des collectivités locales, les droits des créanciers sont prescrits au bout de quatre ans. Cette déchéance quadriennale peut être invoquée à tout moment jusqu'au paiement. Le délai court à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. Il pourrait ainsi arriver que, par extension à nos conventions, le principe de déchéance quadriennale s'applique. Une personne publique, qui se serait engagée financièrement dans une convention et qui ne respecterait pas ses obligations, pourrait voir sa responsabilité engagée, sauf si la personne publique créancière n'aurait pas fait valoir ses droits en temps utile. Elle tomberait sous le coup de la prescription propre aux dettes publiques, à savoir la déchéance quadriennale.

(112) loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, J.O. 2 et 3 janvier 1969 p 76
Consulter aussi la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

II. Possibilité offerte aux tiers

Le "tiers" des conventions conclues entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation n'est pas le penitus extranéi du droit privé, envers qui le contrat n'a pas d'influence. Le tiers des conventions est directement concerné, car la personne publique s'oblige en vue de l'intérêt général. Le tiers peut être plus ou moins concerné par une convention, mais il pourra toujours intenter une action juridictionnelle, car il est intéressé par la régularité de la conclusion et de la mise en oeuvre de la conclusion. C'est pourquoi, il est reconnu aux administrés, tiers à la convention le droit de veiller à ce que les conventions soient régulières (A). Cependant, il faut constater que cette possibilité est rarement utilisée (B).

A. Recours juridictionnel

Les lois de décentralisation consacrent le recours juridictionnel comme garantie du principe de légalité. Il est évident que la nouvelle liberté des collectivités locales dans ses premières applications n'a pas été sans erreurs et tâtonnements. On pouvait s'attendre à de nombreux recours des administrés (1°), et des Préfets (2°) devant le juge administratif contre les décisions des autorités décentralisées. Même si peu de recours ont été déposés, il est intéressant d'étudier la procédure mise en place.

1° Recours direct

Pour les conventions faisant l'objet d'une délibération, la loi du 2 mars 1982 déclare que celles-ci sont inscrites dans le cadre des décisions susceptibles de recours direct, ce qui constitue un revirement par rapport à la jurisprudence Martin (113) qui déclarait qu'il "est admis que les actes de nature contractuelle ne sauraient être attaqués par la voie du recours pour excès de pouvoir, non seulement parce qu'il s'agit d'actes bilatéraux et que le recours pour excès de pouvoir est dans la conception traditionnelle, un procès fait à l'acte unilatéral d'une autorité administrative, mais aussi parce que l'existence d'un recours parallèle devant le juge du contrat fait obstacle à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir". Cette jurisprudence présentait de graves inconvénients à l'égard des tiers qui ne disposaient pas de l'action du contrat. Le Commissaire du gouvernement Romieu proposa de déclarer recevables les recours dirigés par les tiers contre des actes administratifs détachables du contrat, étant entendu par ailleurs que l'annulation de ces actes n'entraînerait pas ipso facto celle du contrat. Le Conseil d'Etat devait s'engager fort loin dans cette voie, car la notion d'acte détachable devint de plus en plus large.

Est aujourd'hui considéré comme détachable tout acte antérieur à la conclusion définitive du contrat, y compris l'acte par lequel l'autorité administrative décide ou refuse

(113) Conseil d'Etat, 4 août 1905, Martin, GAJA 1905-60

de passer ou d'approuver le contrat.

Mais si le Conseil d'Etat accueillait largement le recours pour excès de pouvoir contre les actes préparatoires du contrat, il n'autorise pas le requérant à invoquer la violation des clauses du contrat ou des engagements souscrits par l'administration (114). D'une façon plus générale le cocontractant n'était pas admis à former un recours pour excès de pouvoir contre le contrat lui-même, contre les actes relatifs à son exécution.

Finalement, seule la théorie des actes détachables (115) permettait à un tiers ayant un intérêt pour agir d'intenter une action juridictionnelle contre un contrat. Cette possibilité était trop restrictive. La nouvelle possibilité de recours direct pour les tiers est un fait marquant de la "décentralisation façon 1982" : Les personnes concernées directement par une décision auront un intérêt à agir selon des décisions du Tribunal Administratif d'Amiens 28 juin 1983, SARL Coplan c. Mairie d'Hinacourt (req. 9053) ou Tribunal administratif de Versailles 18 novembre 1983, Gilles et autres c. commissaire de la République de l'Essonne et commune de Juvisy (req. 3619/83). Ces exemples de décisions de tribunaux administratifs, qui ne concernaient pas des conventions, montrent cependant qu'il est possible aux tiers lésés par une convention d'agir contre elle.

(114) CE 20 octobre 1950 Stein, Rec. 505 ; 1er juin 1951 Martel, Rec. p 310

(115) Hubert Charles "actes rattachables et actes détachables en droit administratif français, contribution à une théorie de l'opération administrative", 1965 - LGDJ 1968

2° Recours indirect

Si le juge administratif peut seul juger de la légalité d'une convention, le principe veut qu'un tribunal ne puisse jamais se saisir lui-même.

Il est ainsi prévu par la loi du 2 mars 1982, article 3 que "les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales ainsi que les conventions qu'elles passent sont transmis dans la quinzaine au représentant de l'Etat dans le département... Le représentant de l'Etat dans le Département défère au tribunal administratif les délibérations... et conventions qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant la transmission..." Les articles 46 et 49 prévoient aussi cette possibilité en ce qui concerne les actes du département et de la région.

L'article 4 de la loi du 2 mars 1982 précise par ailleurs que "sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte administratif d'une commune, elle peut demander au représentant de l'Etat dans le Département de mettre en oeuvre la procédure prévue à l'article 3". Le représentant de l'Etat met en oeuvre cette procédure lorsque l'acte en cause ne lui a pas été transmis dans le délai prévu au premier alinéa dudit article.

Dès lors, lorsqu'une personne physique ou morale est lésée par une convention, elle peut demander au représentant de l'Etat de saisir le juge administratif. Celui-ci apprécie la légalité de l'acte, et s'il estime l'acte illégal, il

saisit le juge (116).

Apprécier la légalité pour le représentant de l'Etat consiste à apprécier toute la légalité de la convention : légalité interne (violation de la loi, détournement de pouvoir), externe (incompétence, vice de forme...) et aussi au regard du droit international, surtout pour les conventions intéressant la coopération transfrontalière.

Les conventions étant des actes soumis à transmission, le délai de saisine est de deux mois à partir de la date de la réception de la convention.

En fait, pour ce qui est du Préfet, celui-ci a toujours intérêt pour agir lorsqu'il défère directement un acte à la censure du tribunal administratif. Mais, le tribunal administratif fait prévaloir (117) une interprétation restrictive lorsque le représentant de l'Etat agit sur demande d'un tiers lésé. Dans ce cas, le recours du Commissaire de la République n'est recevable que dans la mesure où le recours déposé entre ses mains par le tiers lésé est lui-même recevable. C'est ce qu'a jugé le Tribunal administratif de Nice (118) en admettant qu'un administré ne peut demander au représentant de l'Etat la mise en oeuvre de la procédure prévue à l'article 4 de la loi qu'autant qu'il dispose d'un

recours direct contre les décisions administratives qu'il

-
- (116) Georges Gontcharoff-Serge Melans "la décentralisation-nouveaux pouvoirs-nouveaux enjeux" Syros-Adels 1983
(117) Corinne Lepage Jessua "la décentralisation devant le juge administratif", Gazette du Palais, Mars-Avril 1984 p 184
(118) Tribunal Administratif de Nice, 25 janvier 1983, Commissaire de la République du Var c. Ville d'Hyères (req. 648/83)

conteste : le recours entre les mains du Préfet peut se révéler dans le cas contraire irrecevable et par voie de conséquence le recours devant le Tribunal Administratif lui-même. Cependant, c'est le seul cas où le recours du Commissaire de la République a été jugé irrecevable.

B. Appréciation de cette possibilité

On a vu supra que les tiers avaient la possibilité d'attaquer directement ou indirectement les conventions qu'ils jugeaient illégales. A la lecture de l'analyse qui précède, on est porté à penser que les tiers n'ont pas manqué d'exercer leurs pouvoirs. Or, cette possibilité a été rarement utilisée (1°) pour diverses causes. Il serait dès lors intéressant de proposer diverses mesures, telle que l'amélioration de l'information et de la participation des citoyens à la vie locale (2°).

1° Une possibilité rarement utilisée

Lors de cette étude, on se préparait à prêter la plus grande attention au fond des premières jurisprudences relatives aux conventions conclues entre personnes publiques territoriales, en espérant y trouver des interprétations utiles de certaines dispositions.

Pourtant, il faut en convenir, au cours de ces années d'application de la loi du 2 mars 1982, la possibilité offerte aux tiers d'intenter une action juridique contre une

convention manifestement illégale a été rarement utilisée. Les tiers ont très peu utilisé les facultés qui leur sont offertes par la loi pour saisir le Préfet, de recours dirigés contre les actes des autorités décentralisées. La quasi-totalité des jugements l'ont été sur déférés du Préfet que l'on pourrait qualifier de déférés d'office c'est-à-dire en l'absence de saisine d'un tiers lésé (119). Cela ne signifie pas que les tiers n'interviennent pas dans la procédure devant le tribunal administratif ; mais ils ne sont que tiers intervenants, et non pas requérants principaux.

Les causes de ce constat négatif sont triples : l'information des habitants est fragmentaire, la participation des habitants n'est pas organisée et les conventions sont peu lisibles pour l'utilisateur.

En effet, si l'avenir réside dans l'établissement d'un vaste réseau de conventions entre personnes publiques intéressées pour réaliser ensemble des actions relevant d'intérêts locaux ou nationaux multiples, il faut reconnaître que ce tissu conventionnel envahissant sera difficilement lisible pour l'utilisateur, donc difficilement attaquant.

Pour le citoyen, la complexité des mesures conventionnelles arrêtées ainsi qu'une relative ignorance de la vie publique ont donné "au mot une signification symbolique mais un contenu incertain" (120). Les citoyens ne

(119) Corinne Lepage - Jessua précitée.

(120) Philippe Langerin "la vie des Comités d'Expansion", "la décentralisation à la croisée des chemins", Inter Régions oct. 1984 n° 59 - p 13

se sont pas sentis concernés par ces conventions qui ne modifieraient pas leur vie quotidienne.

Il est certain que le désintéressement des citoyens affectent depuis toujours le fonctionnement des institutions. Un phénomène identique se constate dans d'autres pays, tel qu'il est possible de le voir dans l'histoire du régime municipal du Québec (121). Il résulte de ce fait que l'information des habitants est fragmentaire et leur participation peu organisée (122).

En effet, les textes législatifs et réglementaires actuels sur ces thèmes sont rares et imprécis. Ils envisagent et règlent partiellement les conditions d'information des administrés de la commune, et ne traitent pas du droit à l'expression des habitants, et n'envisagent la participation des administrés à l'administration de la commune que dans des cas limités.

En matière d'information, seuls deux cas ont fait l'objet d'une réglementation :

- l'information relative aux séances du conseil municipal est large : en effet, les séances sont publiques (article L.121-19), et on peut relever que l'administration doit "provoquer" l'information qui n'est pas systématiquement diffusée.

(121) L. Fernandez et JP Maublanc "autonomie des collectivités locales et décentralisation au Québec", RDP 1984 t. 2 p 379

(122) Bruno Remond "Développer la participation des citoyens aux décisions communales, est-ce possible", le Guide de la Décentralisation, supplément au n° 129 de l'Elu Local - nov. 1983

- L'information relative à un projet d'urbanisme est la plus complète car tout projet d'aménagement en matière d'urbanisme ou d'environnement présentant un caractère d'utilité publique doit faire l'objet d'une enquête publique afin d'en informer le public et éventuellement recueillir ses observations. Mais cette procédure initiée par les auteurs du projet ne les oblige pas à tenir compte des observations formulées.

De même, la participation des habitants n'est pas organisée : on ne reconnaît pas au citoyen local le droit de s'exprimer sur les affaires de la commune. Sa participation à l'administration est limitée à des cas précis. En premier lieu, la consultation des administrés par référendum sur un sujet relatif aux affaires de la commune n'est pas prévu par la loi (Conseil d'Etat, 15 janvier 1909 Commune de Burgnens). Si depuis une décennie la procédure du référendum s'est développée, il s'agit juridiquement d'un référendum consultation destiné à prendre l'avis de la population sur un sujet sans que le résultat de cette consultation engage les conseils municipaux. Le seul référendum légalement institué au niveau communal est celui prévu depuis 1959 par l'article L.112-2 du code des communes sur les fusions de commune. La déconcentration de la gestion communale n'est prévue que dans les communes associées appartenant à une commune issue d'une fusion.

Seule innovation, dans les communes de Paris-Lyon-Marseille, où la loi du 31 décembre 1982 a créé de nouvelles instances de représentation, d'information et de décision

afin de rapprocher l'habitant de l'administration des grandes métropoles : création d'un conseil d'arrondissement, création d'un Maire d'Arrondissement. De plus, l'article 76 de ce texte législatif dispose que "les associations participent à la vie municipale, car dans le cadre d'un comité d'initiative et de consultation d'arrondissement, les représentants des associations locales sont réunis et ceux-ci peuvent participer au moins une fois par trimestre aux débats du conseil d'arrondissement avec voix consultative.

Mais tout cela est insuffisant, car, ainsi que l'écrivait il y a cent vingt ans le Bisontin Proudhon, "il n'y a pas de démocratie sans démodépie", ce qui signifiait qu'il n'y a pas de démocratie sans éducation du peuple, sans formation (123).

2° Les mesures à prendre : améliorer l'information et la participation

Il est bien évident que les conventions ne pourront faire l'objet d'une étude réelle par le citoyen (tiers à la convention) que lorsqu'ils seront assez compétents.

Le rôle de l'Etat est d'aider les individus dans cette marche, à les aider à devenir autonomes dans leur réflexion et non les rendre toujours plus dépendants. Une réelle décentralisation et un réel conventionnement n'est pas concevable sans un niveau d'éducation satisfaisant des individus. Il est dès lors nécessaire de mettre en place une

(123) Robert Schwint "Les trois perceptions de la décentralisation", Le Monde, mercredi 9 mai 1984 p 2

démarche progressive d'aiguillage, d'information, car, selon Tocqueville "l'ignorance des masses est un milieu de culture particulièrement propice au développement de la dictature". "Le peuple éduqué saura ainsi où est son intérêt, mais il aura en outre la possibilité d'oeuvrer pour lui-même" (124).

Il s'agit dès lors d'organiser aux mieux la formation des citoyens. Expliquer, convaincre, démontrer relève d'une vaste entreprise. Elle doit commencer au niveau du primaire par la formation de citoyens responsables. A ce jour, il faut bien constater que la plupart des Français ne s'intéressent à une convention que lorsque leur intérêt est menacé : propriété... Donc, on se trouve plus face à une attitude de défense qu'à une attitude constructive.

En fait, le tiers à une convention doit comprendre qu'en y participant directement ou indirectement, il gère certes les affaires de tous, mais ce faisant il gère en même temps les siennes, car les conventions visent en définitive le bien être général. L'intérêt particulier et l'intérêt général se concilient.

Ainsi que le déclare Robert Capdeville (125), il "faut forger les hommes pour forger notre ambition". Cette région a, dès l'automne 1983, lancé une vaste consultation à travers toute la région pour élaborer le Schéma Régional de la Formation Professionnelle. Une quinzaine de groupes de travail sectoriels se sont réunis durant plusieurs mois, de

(124) Michel Taupier "la décentralisation dans l'oeuvre d'Alexis de Tocqueville" 1967 Rennes

(125) Robert Capdeville, président du Conseil Régional du Languedoc-Roussillon

novembre 1983 à mai 1984, pour analyser la situation existante et élaborer des propositions. Pendant une semaine, fin mai 1984, le Conseil Régional est allé à la rencontre de tous les départements pour recueillir avis et suggestions sur un pré-rapport établi par l'Agence Nationale pour le développement de l'Education Permanente. Ces journées départementales ont permis de contacter 1.200 personnes. Au terme de ce processus, le Conseil Régional adoptait le Schéma Régional de la Formation Professionnelle lors de sa session du 9 juillet 1984 fixant les grands axes de la politique régionale pour les 5 ans à venir.

Ce qui n'empêche pas le Conseil Régional du Languedoc Roussillon de participer aussi avec l'Etat au financement des actions de formation prévues au Contrat de Plan Etat-Région.

Il s'agit donc essentiellement de faire un effort de pédagogie auprès des Français, afin de leur permettre de devenir des collaborateurs ou des censeurs de la volonté administrative. Coopérant au fonctionnement général, ils seront plus aptes pour le juger.

La télématique peut jouer en ce domaine un rôle intéressant, car l'information et la participation du citoyen n'est pas une simple déconcentration du système national d'information qui conduirait vite à sa balkanisation.

La télématique, conçue comme la mise en oeuvre d'interactions locales, permettrait au citoyen d'accéder à des informations fines, grâce au micro-ordinateur (126).

(126) pour plus de renseignements sur l'information dans les communes, consulter "Relations publiques et informations dans les communes", par Daniel Peron, Sirey 1982

CONCLUSION

Ce titre aura permis de mieux percevoir les multiples dimensions du champ juridique des conventions. En effet, l'étude des conventions a autorisé le dépassement de certaines distinctions entre notions juridiques déterminées et notions juridiques indéterminées ; entre actes d'apparence contractuelle et actes contractuels. Si la nature juridique des conventions s'est révélée imprécise, et leur portée juridique incertaine, l'abcès ainsi percé mérite d'être vidé.

Les effets des conventions ne s'arrêtent pas aux signes qui viennent d'être décrits. Lorsque l'on parle d'appréciation in abstracto ou in concreto, la question de l'appréciation, au sens que ce terme revêt, n'est pas résolue. Si la convention est, pour une part des commentateurs, une question de fait, il est naturel que nous estimions son appréciation d'un point de vue concret, de son influence sur les institutions elles-mêmes.

**Titre 2 : Incertitudes et limites au niveau des institutions
 publiques**

Selon Maurice Hauriou (1), "une institution est une idée d'oeuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressés à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communions dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures".

Cette théorie, qui a été fortement critiquée en raison de son obscurité, trouve un écho favorable de notre part, car elle nous permet de prendre cette acception dans ses éléments rationnels, conscients et juridiques, mais aussi en y insérant une analyse plus complète et plus large de nature sociologique (2). En partant d'une conception à priori des institutions publiques auxquelles on aura appliqué certains faits, il sera possible d'en déduire certaines conséquences.

Institution opposée à constitution signifie que l'on étudie les conventions par rapport à l'organisation concrète et réelle de la société française, par opposition aux règles juridiques qu'on prétend leur appliquer. C'est un peu

(1) Maurice Hauriou, "Théorie de l'institution et de la fondation", essai de vitalisme social, IVE Cahier de la Nouvelle Journée, 1925

(2) presque une analyse de science politique.

l'opposition du fait et du droit. Cette analyse nous permettra de distinguer dans le droit ce qui a été et peut être appliqué. La convention prônée par la décentralisation ne doit pas être seulement étudiée, au niveau de ses conséquences, par rapport à la constitution qui n'est pas l'expression du réel, mais par rapport à ce qui est effectivement réalisé pour ordonner le réel, dans le cadre de la souveraineté de l'Etat (chapitre 1) et de l'unité de la République (chapitre 2).



Chapitre 1 : Des conventions garantes et gérantes de la
souveraineté de l'Etat

Nul se semble contester que dans l'organisation future des pouvoirs publics, primauté doit rester à l'Etat. Non pas afin d'imposer systématiquement sa loi sur les collectivités décentralisées mais afin que les impératifs nationaux puissent conserver leur prééminence sur les impératifs locaux, faute de quoi l'idée de Nation serait elle même mise en cause (3).

Tout a été dit, et en termes magnifiques sur ce qui constitue une Nation. La Nation est d'abord un sentiment attaché aux fibres les plus intimes de notre être : le sentiment d'une solidarité qui unit les individus dans leur volonté de vivre ensemble (4). Les opinions diffèrent cependant lorsqu'il s'agit de déterminer l'élément principal de ce sentiment : les uns avancent l'influence de facteurs naturels, d'autres de facteurs spirituels. En réalité, ce terme de Nation est plus subjectif qu'objectif, quoiqu'il tienne un rôle important dans la formation de l'institution étatique.

Selon Georges Burdeau (5), si la formation de l'Etat permet seule de fonder la légitimité et la continuité du pouvoir, elle est également la condition nécessaire pour que

-
- (3) S.C. Bouzely "réflexions sur les moyens de décentralisation", revue administrative 1981 n° 201 p 302
 - (4) Voy. K.W. Deutsch, Nationalism and Social Communication, an inquiry into the foundation of nationality, Londres 1953
 - (5) Georges Burdeau, "Traité de Science politique", t. 2 l'Etat, LGDJ p 198

puisse s'établir la supériorité des compétences des gouvernants. Etant admis que l'Etat est le statut du pouvoir, solidaire de l'idée de droit dominante dans le groupe, les gouvernants vont bénéficier de la valeur qui s'attache à l'idée de droit. La volonté des gouvernants ne peut plus être discutée car elle vise à sauvegarder le bien commun. Dès lors la liberté des personnes publiques est assujettie au respect de cette souveraineté. Ce n'est d'ailleurs que dans un tel univers que les conventions peuvent être autre chose, selon les gouvernants, qu'une chimère ou une abstraction. Du coup, elles deviennent les gérantes et les garantes de la souveraineté de l'Etat, et sont en conséquence encadrées par les règles de l'Etat (section 1) et par le représentant de l'Etat (section 2).

Section 1 : Des conventions encadrées par les règles de l'Etat

Le fait marquant de la "décentralisation" instituée par les lois de 1982 est qu'elle n'a pas entraîné l'exclusion radicale des prérogatives de l'Etat dans divers secteurs et compétences. Ainsi, une sentence de la Cour Constitutionnelle (6) admet que l'Etat peut intervenir dans des secteurs et des matières de compétence régionale pour protéger des exigences nationales et en présence d'un intérêt qui doit se présenter comme insusceptible de fractionnement et de localisation territoriale. Autrement

(6) n° 340/1983, même si elle tranche une controverse avec l'Etat dans un sens favorable aux régions requérantes.

dit, l'Etat conserve des pouvoirs et des fonctions dans la sphère régionale dès que l'intérêt à satisfaire échappe nécessairement, par nature ou par sa dimension, à l'appréciation des législateurs et des administrations locales.

Par ailleurs, le caractère flou et indéterminé du concept législatif ne fixe aucune limite précise et infranchissable aux lois cadres de l'Etat qui pénètrent très souvent dans le détail aussi bien des conventions d'ordre interne que des conventions d'ordre externe.

Enfin, ce n'est pas parce que l'Etat délègue un certain nombre de compétences qu'il ne fait plus rien : il conserve certaines fonctions essentielles dans la "vie institutionnelle et fonctionnelle" de notre Nation (7). Certaines attributions régaliennes de l'Etat sont maintenues, telles que la défense nationale, la conduite des affaires étrangères, la justice, la politique économique et monétaire. C'est l'attribution de la souveraineté à l'Etat qui permet au pouvoir d'assurer la supériorité de ses compétences et desiderata.

I. Les conventions d'ordre interne

Envisagée dans le cadre des relations entre personnes publiques territoriales, la notion de convention apparaît avec un double caractère. Elle est d'abord rattachée exclusivement à la notion de droit interne, corrélative de

(7) Jacques Baguenard "la décentralisation territoriale", collection "Que sais-je ?" n° 1879, 1980

celle de souveraineté, elle est ensuite purement externe en ce sens qu'elle se borne à qualifier une relation se réalisant à un niveau supranational.

Or, au niveau interne, les conventions conclues dans le cadre de la décentralisation entre personnes publiques territoriales sont marquées par deux réalités : l'Etat est souverain (A) et les collectivités locales sont plus ou moins assujetties à cette souveraineté (B).

A. L'Etat est souverain

La notion d'Etat est à la racine et à la fin de toutes les conventions. Cette association de l'Etat et de la convention permet d'aboutir à une construction séduisante et dangereuse : séduisante par l'esprit de liberté qui semble y régner, dangereuse par le fait que les conventions ne sont que les instruments de l'Etat, ne sont que des moyens au service de la Nation, et cela même si "la Nation elle-même n'est qu'en toute dernière analyse qu'une volonté de vivre en commun" (8). Le lecteur ne doit jamais oublier qu'à la source de toute convention réside les deux faits suivants : l'Etat dit le droit (1°) et l'Etat planifie (2°).

1° L'Etat dit le droit

Selon Georges Vedel, l'Etat se caractérise par

(8) Georges Vedel "Droit Constitutionnel" ed. Sirey, avril 1983, chapitre 3 "Théorie générale du droit constitutionnel classique" p 99

l'attribut juridique suivant : la souveraineté. Monsieur Laferrière définit très exactement la souveraineté comme le caractère attaché à "un pouvoir de droit originaire et suprême". Un pouvoir de droit car le pouvoir qui exerce la souveraineté se réclame d'une idée de droit ; un pouvoir originaire car l'Etat n'est pas extérieur à la Nation qui agit sur le plan du droit ; un pouvoir suprême car l'Etat n'est subordonné dans l'exercice de son pouvoir à aucune autre autorité.

La conséquence directe de la souveraineté de l'Etat est qu'il détermine lui-même son organisation sans intervention d'une autorité qui lui soit extérieure. Cette organisation consiste notamment à définir les compétences respectives de chaque collectivité locale, par les lois, décrets, ordonnances, arrêtés, circulaires...

En énumérant "les vraies marques de la souveraineté", Bodin prit garde de ne pas oublier le pouvoir de faire la loi (9). Il est en effet normal pour les gouvernants, afin de permettre le développement des conventions conformément aux intérêts généraux et à l'idée de droit de l'Etat, d'édicter des règles obligatoires traduisant les directives gouvernementales. La supériorité des compétences étatiques se réduit en définitive en un mot : la loi. Par la loi, l'étendue et les limites des conventions ont été fixées. La

(9) voir P.L. Léon "l'évolution de l'idée de souveraineté avant Rousseau", archives de philosophie du droit n° 1-2, 1937, p 170 - voir J.J. Chevalier pour les marques de la souveraineté chez Bodin, "les grandes oeuvres politiques" 1949 p 44

loi est aussi l'expression parfaite des prérogatives du pouvoir (10). C'est dans l'organisation des conventions, donc dans leurs sources elles-mêmes que l'Etat trouve son achèvement.

Par le biais du système conventionnel mis en place par l'Etat, les collectivités locales se rendent compte que l'Etat continue de fonctionner comme il continue d'avoir des devoirs vis-à-vis de la Nation et des Citoyens. Il conduit des politiques qui doivent être appliquées sur toutes les parties du territoire, et cela quelles que soient les politiques conduites d'autre part par les collectivités locales.

Pour l'exécution de sa politique, l'Etat a fait le choix délibéré de retenir le système conventionnel. C'est par conséquent la collaboration avec les collectivités locales, si elles le souhaitent, donc le contrat entre l'Etat et les collectivités locales : région, département, ville, groupement de communes, qui a été choisi.

Un tel choix montre que l'autonomie des collectivités locales peut être limitée par la loi (11). Ainsi que le remarque Jean-Claude Douence, la loi "définit le domaine des compétences et peut seule modifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales" (12).

(10) J. Bodin "La République", livre 1 chapitre X

(11) l'analyse des textes constitutionnels, et notamment les articles 34 et 72 de la constitution du 4 octobre 1958 le montrent.

(12) Jean-Claude Douence "les sources du droit des collectivités locales et le mode de détermination des compétences locales", in Collectivités locales", sous la direction de F.P. Benoit, Dalloz, 1978 p 6005 1 à 7

La plupart des compétences locales font l'objet d'une détermination légale. "La clause générale de compétence" sert toujours de référence, mais elle n'a plus qu'une fonction symbolique dans la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'Etat peut modifier le droit existant, transformer la société à son gré. Il reste le décideur des grands équilibres économiques. L'Etat, définissant la loi, peut constituer une limite aux transferts de pouvoirs. En effet, arguant du principe de l'égalité des Français, l'Etat peut déclarer que les conventions ne devront pas descendre en dessous de certains seuils.

Ainsi, à titre d'illustration, dans le domaine des transferts des compétences en matière d'action sanitaire et sociale, l'égalité des citoyens devant un minimum de protection sociale peut conduire le législateur à fixer des listes de prestations et d'aides obligatoires, de planchers fixant la valeur minimale de ces prestations afin que la décentralisation ne puisse signifier une régression pour les ayants-droits. En fait, en matière conventionnelle, les personnes publiques territoriales peuvent tout faire, selon un arrêt de la cour du parlement de Provence en date du 2 juin 1638, et cela "sans la permission du magistrat, pourvu qu'elles ne répugnent point à la loi".

En définitive, il n'est pas erroné de déclarer que l'Etat conserve une fonction essentielle, celle de régulateur et d'organisateur qui répartit les fonctions entre les éléments du corps social par le biais des lois,

des décrets, des ordonnances, des arrêtés, des circulaires. De même, l'Etat n'a pas renoncé, lors du transfert de compétences et de l'instauration du système de décentralisation à une de ses fonctions essentielles : celle de planificateur.

2° L'Etat planifie

"Planification et décentralisation, les deux termes peuvent paraître tout à fait contradictoires" notait à haute voix Gaston Defferre au XXXe Congrès des économies régionales des 25 et 26 novembre 1982 (13). Il est vrai que dans le cas français, ces deux notions paraissent antinomiques. Cependant, une conciliation des deux termes peut apparaître.

Une annexe à la circulaire du 28 août 1968 adressée par M. Couve de Murville, premier Ministre, aux préfets de région le montre : "les termes aménagement du territoire et planification pourraient sembler à priori contradictoires avec le principe même de la déconcentration et de la décentralisation. Ils sont en effet synonymes d'efforts de cohérence, dans le temps et dans l'espace, en matière de croissance et d'expansion. Un plan de développement économique et social ne peut être une simple addition de plans régionaux. La mise en oeuvre d'une politique d'aménagement du territoire ne peut être seulement la somme

(13) G. Defferre "planification et décentralisation" in Inter Régions, n° spécial avril 1983

des vocations et des ambitions de chacune des régions".

La teneur de ce texte qui défend le principe d'une conciliation entre planification et décentralisation revêt une certaine actualité. A la lecture des textes décentralisateurs de l'après 1982, la même question revient : comment promouvoir des pratiques planificatrices pour les régions sans priver l'Etat de ses tâches spécifiques en matière de planification ?

Il ne faut pas oublier que le plan constitue la Nation dans l'ordre économique, et que de tout temps l'exécution des plans se faisait sous l'impulsion de l'Etat, utilisant pour ce faire les instruments de la politique économique nationale. Aucune participation décentralisée n'existait au départ.

Si l'on considère l'expérience passée, on constate non pas l'absence de planification régionale comme certains le croient, mais la permanence d'une logique au départ étroite et très formelle. Certains faits techniques et comptables de la planification régionale mettent cependant en évidence la difficulté de faire une planification régionale, qui s'est souvent réduite à une "simple localisation de la planification nationale" (14).

C'est par le biais de la Région que la planification et la décentralisation essaient de se réconcilier : la nouvelle région créée par la loi du 5 juillet 1972 (15) est conçue

(14) Xavier Greffe "Territoire en France, les enjeux économiques de la décentralisation", édition Economica, 1984 p 233-236

(15) L. n° 72-719 portant création et organisation des régions-décret d'application du 6 septembre 1973

pour planifier. L'Etat commençait-il à se déssaisir de sa fonction traditionnelle de planification ?

Certes non. Les régions élaborent leur propre plan de développement et participent à la préparation des plans nationaux. Mais la région n'avait pas une grande autonomie et liberté d'action car elle n'avait pas de véritables systèmes de représentation, pas de réels moyens financiers, pas de politique spécifique. Donc, la planification était toujours l'affaire de l'Etat qui réalisait seulement une "planification descendante" (16). Le pouvoir socialiste s'est-il dessaisi de cette prérogative au lendemain de son accession à la présidence ?

Il est certain que par les lois du 2 mars 1982 et du 29 juillet 1982, les régions peuvent parvenir à un système de planification décentralisée.

Mais ces lois ne dessaisissent par l'Etat : seul un "nouveau dialogue entre l'Etat et les régions, sur la base de rapports équilibrés entre partenaires responsables" ont vu le jour (17). Seul un dialogue a été instauré par les contrats de plan qui entendent dans le cadre de l'Etat, prendre en compte les problèmes spécifiques de chaque région, et par la participation des régions aux priorités nationales. Telle est donc la volonté de l'Etat, de ne pas renoncer à sa fonction traditionnelle de planification,

(16) selon une expression de Pierre Pascalon

(17) Goux et Greffe "Mobiliser l'ensemble des forces de la Nation", Le Monde 17 mars 1982

concrétisée par un IXe plan. Cependant, il faut être conscient qu'un décalage entre une volonté et une pratique peut surgir. Une dégénérescence de la planification nationale semble s'amorcer.

Il faut être conscient que la nouvelle répartition des compétences ne signifie pas, bien au contraire, un affaiblissement des fonctions étatiques. Les modalités de la planification régionale pourraient même constituer un vecteur efficace de leur renforcement. C'est un des enjeux majeurs des rapports qui se sont noués dans le cadre de la contractualisation Etat-Région.

B. Tentative de participation des collectivités locales à la souveraineté

Du moment où la souveraineté est un élément constitutif de l'Etat, il est logique de penser que l'ensemble des collectivités locales y participent au nom de ce que Bodin (18) appelle les "vraies marques de la souveraineté". La notion de souveraineté, conçue comme une qualité personnelle du monarque, un droit inné, un don de la Providence divine, doit être écartée au profit de la définition de Jean Bodin définissant la souveraineté comme "la puissance absolue et perpétuelle d'une République", donc comme un pouvoir de coordination à la vie commune. Dès lors, les collectivités locales y participent à des degrés différents, aussi bien

(18) Georges Burdeau "Traité de Science Politique", t. 2 l'Etat, LGDJ, deuxième édition p 198 et suivantes

politiquement que juridiquement.

1° Participation politique certaine

Selon Paul Graziani (19), la décentralisation a brutalement cessé d'être un apologue politicien et incantatoire pour devenir une réalité. Après les élections régionales de mars 1986, la région est effectivement instituée en collectivité territoriale.

Après quinze ans de retard, un projet du Général de Gaulle qui ressortissait à une nécessité historique et à la prescience qu'il en avait, est imposé et élargi. Le référendum fatal portait, on le sait, sur deux questions conjointes : la régionalisation et la réforme du Sénat. Ce lien était voulu et clairement affirmé par les consultants, au premier chef par le Général De Gaulle : "il est clair que cette création des régions et cette transformation du Sénat forment un tout". C'était le 11 mars 1969.

Le fait que cette évidence ne soit pas apparue telle à tous, le caractère de question de confiance de la consultation, la "Menace" sur le Sénat en elle même, participent, à des degrés subjectifs, à l'échec de cette tentative. Or force est de constater que la décentralisation actuelle repose la question de la réforme du Sénat.

Paul Graziani parle d'un "Sénat rénové, qui, institué en instance suprême de la décentralisation, assurerait la

(19) Paul Graziani, président (RPR) du Conseil Général des Hauts de Seine, vice-président de l'assemblée des présidents de conseils généraux.

régulation d'un système qui va voir se redéployer les centres de décision et de sites d'expression, et s'affirmer des identités fractionnelles qu'il s'agira de faire concourir à majorer l'unité nationale, au lieu qu'elles ne la grèvent par la discordance des politiques, l'incohérence des interventions économiques et les déséquilibres induits par la mise en dépendance d'un niveau par rapport à l'autre".

L'unité dans la diversité doit être le mot à l'ordre du jour. La décentralisation ne doit pas se retourner contre la Nation.

Les conventions d'ordre interne sont ainsi largement influencées par la participation politique des collectivités locales à la souveraineté. Ainsi, le Sénat est dépendant des collectivités locales par son mode de recrutement : le corps électoral est composé en effet de députés, conseillers généraux et délégués des Conseils Municipaux. Le Sénat est donc bien le représentant des collectivités locales. Il est courant d'appeler le Sénat "le grand Conseil des Communes" (20).

Le Sénat, selon Jean-Marie Pontier, se fait le défenseur d'une certaine conception des libertés locales, par la possibilité donnée aux collectivités de s'associer

(20) - M. Duverger qualifie le Sénat de "Grand Conseil des Petites Communes" dans son livre "Institutions politiques et droit constitutionnel", 11e éd., PUF 1970 p 625
- les ministres commencent presque toujours leurs interventions au Sénat en déclarant "vous qui êtes le Grand Conseil des Communes..."

si elles le désirent, mais excluant toute solution d'autorité, estimée centralisatrice.

Par ailleurs, la chambre des députés a aussi permis aux collectivités locales, lors de la mise en place de la décentralisation et des conventions y afférentes, d'être représentées et défendues. Si elle semble être moins un organe de défense que le Sénat, il faut reconnaître que la Chambre des députés a un caractère fondamental. Le député, en tant que porte parole des problèmes locaux de la circonscription, est suffisamment puissant -surtout lorsqu'il se constitue en groupe de pression- pour adopter une attitude ferme et conforme aux vœux d'une collectivité.

Enfin, les autorités locales peuvent se constituer en groupe de pression par le système des protestations, manifestations, menaces de démission, associations, afin de faire prévaloir leur point de vue. Ainsi, à Anot, une commune de 1.100 habitants, le Maire (21) est prêt à jouer le jeu du conventionnement. "Homme de terrain, il a fouillé la loi pour y trouver les moyens d'une action. Homme de réflexion, il a exposé la philosophie de son adhésion à la décentralisation lors d'un colloque de la Fondation nationale des Sciences Politiques". Il se montre prêt à défendre par tous moyens les intérêts de sa commune car pour lui la décentralisation est un outil remarquable,

(21) jeune médecin réélu massivement et que les affrontements politiques n'intéressent pas

"une chance à saisir" dont il faut apprendre à se servir "en combattant davantage routines et force d'inertie que de véritables hostilités". Il se montre prêt à défendre les intérêts financiers d'Anot de-la-Montagne, car ils sont les seuls à être garants de la vraie liberté des Communes. Pour ce faire, il n'a pas hésité à se constituer en associations avec d'autres communes défendant les mêmes intérêts, pour obtenir du pouvoir central, les avantages qui leur semblent dus. Enfin, pour ce jeune Maire, l'action des associations nationales (Association des Maires de France...) est positive car représentative des intérêts locaux.

2° Participation juridique limitée

Si les collectivités locales peuvent intervenir efficacement dans le domaine politique pour faire prévaloir leurs idées concernant les conventions conclues entre les personnes publiques territoriales, un tel exercice est plus difficile au niveau juridique. En effet, les collectivités locales n'ont aucun pouvoir normateur propre, et ne dessaisissent pas l'Etat de sa fonction traditionnelle de planification.

Il est clair que, tout en respectant le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales ou locales, c'est bien au législateur qu'il revient de mettre en oeuvre la loi.

Le Conseil constitutionnel a rappelé dans la première

de ses décisions du 25 février 1982 (22) que la libre administration est limitée "par le respect des attributions du législateur et celui des règles supérieures de droit par lesquelles la constitution adoptée par le peuple français a proclamé l'indivisibilité de la République, affirmé l'intégrité du territoire et fixé l'organisation des pouvoirs publics". Par conséquent, si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, elle doit respecter les prérogatives de l'Etat ; "l'intervention du législateur est subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu à l'article 72 permette d'assurer le respect des lois" (23). Donc en France, les collectivités locales ne disposent d'aucun pouvoir législatif leur permettant d'intervenir concrètement au niveau conventionnel.

En Espagne et en Belgique, les projets de réforme accordent aux entités infra-étatiques qu'ils se proposent de créer une compétence législative. Cette compétence législative donne à la régionalisation belge et espagnole une dimension politique de même que dans l'exemple italien. Ce sont les constitutions de l'Etat Espagnol et de l'Etat Belge qui répartissent les matières entre les régions et l'Etat. Pour l'Espagne, l'Etat et les collectivités infra-étatiques se voient reconnaître un certain nombre de matières composant leur domaine de compétence exclusif ; la

(22) Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982

(23) Hervé Groud "Réflexions sur les compétences locales", Les cahiers de l'Administration Territoriale n° 7, 1984 (Centre de Recherches sur la décentralisation Territoriale, Reims)

constitution de 1978 établit en son article 148 une liste de vingt deux matières dans lesquelles les communautés autonomes pourront exercer leur compétence. L'article 149 de la Constitution fixe la liste des matières dans lesquelles l'Etat jouit d'une compétence exclusive.

En Belgique, la constitution ne fixe qu'une partie des compétences réservées aux collectivités infra-étatiques. Seul l'article 59 bis précise ce que sont les compétences législatives des communautés. Cet article dispose que les communautés règlent par décret un certain nombre de matières (24). Il est prévu que les matières autres que celles réservées à l'Etat et aux collectivités infra-étatiques reviennent en principe à l'Etat.

Ces dispositions sont assez similaires à celles qui existent en Italie. Les régions italiennes disposent en effet d'un pouvoir législatif secondaire : en vertu de l'article 117 de la Constitution, "la région fixe pour les matières suivantes des règles législatives dans les limites des principes fondamentaux fixés par les lois de la République". En Italie, ces lois de deuxième degré sont la règle et les lois de premier degré l'exception.

En fait, la compétence législative des collectivités infra-étatiques en Espagne et en Belgique est relativement importante tant par le domaine réservé à celles-ci que par

(24) le terme de décret désigne, contrairement aux apparences, un acte de même valeur juridique que la loi nationale car il peut modifier ou abroger les dispositions législatives dans les matières qui lui sont réservées.

ses possibilités d'extension (25).

En France, de telles possibilités n'existent pas. La participation à la souveraineté est indirecte.

Les diverses institutions publiques locales ne détiennent et n'exercent de compétences qu'au nom de la souveraineté nationale et parce que celle-ci les leur confie. C'est l'esprit de la constitution qui demeure (sauf réforme constitutionnelle), notamment dans ses articles 72 et 34 qui établit que la souveraineté nationale détermine les compétences des institutions. C'est seulement de par sa volonté que l'instauration du conventionnement entre personnes publiques a eu lieu. Ont été, sont et seront de la compétence des collectivités locales françaises les missions que la souveraineté nationale a décidé de leur confier. Il y aura toujours prééminence de l'Etat dans la conception (prévision, organisation, planification), la décision (création de normes) l'exécution (juridique, financière, matérielle), le contrôle de compétences.

L'approche constitutionnelle et institutionnelle conduit donc toujours à réserver à l'Etat les fonctions de la souveraineté, au premier rang desquelles figure la législation au sens large, à laquelle on peut rattacher les fonctions supposant la mise en oeuvre du principe de souveraineté.

(25) Raymond Feretti "la régionalisation en Espagne et en Belgique", revue administrative de l'Est de la France n° 19 3e trimestre 1980 p 17

II. Les conventions d'ordre externe

L'expression retenue, apparemment moins suggestive que celle de conventions transfrontalières, est plus exacte, car elle répond plus exactement à la diversité des actions qu'il s'agit d'étudier par rapport à la notion de souveraineté.

Au regard de la souveraineté, la question de fond est la suivante : dans quelle mesure, de quelle manière et dans quelles limites la coopération transfrontalière peut-elle s'établir ?

A. Le droit international a posé certaines règles

L'émergence des jumelages, rencontres est un phénomène contemporain très important. Par ce biais, on sait que les relations extérieures de pays à pays ne se réduisent pas à des relations d'Etat à Etat. Le processus mis en place par les lois de décentralisation comporte au niveau conventionnel une composante échanges extérieurs se situant dans le prolongement des phases embryonnaires préalables. Le législateur de 1982, timidement mais indéniablement a ouvert la voie à la concertation et à la coopération entre régions, communes, départements français et étrangers limitrophes (26).

En effet, l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des

(26) Jean Rosselot "les échanges extérieurs, composante de la libre administration des collectivités locales". Allocution lors du colloque organisé à Besançon sur la "libre administration des collectivités locales, réflexion sur la décentralisation" les 19 et 20 avril 1984

départements et des régions, prévoit que "le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région". (27)

Avec les nouveaux transferts de pouvoirs, les régions sont tentées de sortir de leur propre cadre territorial comme du cadre national pour tenter d'établir des relations économiques et donc trouver de nouveaux partenaires auprès de collectivités étrangères. Toutefois, il est de principe qu'elles doivent respecter le droit international et les règles posées par la convention cadre européenne.

En effet, en droit international public, il est patent que les rapports internationaux sont le fait des Etats. Déjà Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères du Gouvernement, Raymond Barre, avait estimé que la coopération transfrontalière soulevait des problèmes d'ordre constitutionnel. Il rappelait que le développement de la coopération transfrontalière des collectivités locales doit se faire dans le respect des dispositions de la constitution ainsi que des limites des compétences des collectivités concernées.

(27) Cet article modifie l'article 4 II de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 relative aux régions et l'article 9 de la loi n° 76-394 du 6 mai 1976 relative à la région d'Ile de France

L'action d'une région s'inscrit à l'intérieur du système juridique national, structuré de façon hiérarchisée, ce qui implique que les actes de la région doivent être sinon conformes, du moins compatibles, avec les règles de rang supérieur prescrites par l'ordre juridique national, c'est-à-dire dans l'ordre d'importance décroissante établi par la constitution de la Vème République :

- la constitution de 1958, dans son interprétation authentique par le conseil constitutionnel ;
- les traités internationaux, sous les conditions prévues à l'article 55 de la Constitution ;
- les lois et les règlements à portée nationale.

Dès lors, la décision prise par des collectivités territoriales de conclure des accords de coopération avec des collectivités territoriales étrangères, est soumis au respect des prérogatives de l'Etat (loi ou traité international). Un ancien membre du Conseil Constitutionnel a d'ailleurs déclaré que la collectivité territoriale ne peut négocier des accords internationaux si l'on entend par là des accords conclus entre Etats ou avec une organisation internationale ; par contre la loi peut lui permettre de conclure des accords avec des collectivités territoriales d'autres Etats, à condition naturellement que ces accords ne soient pas contraires à la politique de la Nation que conduit le gouvernement (article 20) et qu'ils restent dans

le cadre de la compétence matérielle (28). Les coopérations décentralisées doivent à l'évidence s'inscrire dans la politique nationale de relations extérieures et de coopération, politique qui a été largement favorisée par le Conseil de l'Europe.

Très tôt, le Conseil de l'Europe a pris conscience de l'importance de la contribution que les pouvoirs locaux pouvaient apporter au processus d'unification européenne (29). C'est ainsi qu'il a créé en 1957 la Conférence Européenne des pouvoirs locaux, et qu'en 1964, l'assemblée consultative créa un groupe de travail chargé de l'"Aménagement du Territoire - problème Européen". A la suite de cette initiative de l'Assemblée Constitutive, les Etats Membres du Conseil de l'Europe décidèrent de réunir la première Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire à Bonn en 1970. Des diverses sessions qui se succédèrent il est possible de retenir deux points :

- les ministres ont reconnu "l'importance de l'ouverture des frontières" ;
- les ministres ont reconnu "l'importance de l'application d'une convention cadre pour les collectivités locales et régionales".

(28) François Luchaire "les fondements constitutionnels de la décentralisation", RDP 1982 p 1543 - 1566 et notamment p 1553 - 1554

(29) Alois Partl (Landesrat du Tyrol) : 3e Conférence Européenne des régions frontalières, Borken (RFA), 4-6 septembre 1984 : "Bilan et perspectives du développement institutionnel de la coopération transfrontalière".

En 1975-76, le Comité des Ministres avait décidé d'inscrire au Programme de travail intergouvernemental l'élaboration d'accords modèles pour la coopération transfrontalière. C'est à Paris qu'il a été proposé la préparation d'une convention cadre - européenne. L'année suivante, le projet fut adopté. La convention cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales a été ratifiée par la France le 15 février 1985 et est entrée en vigueur dans notre pays le 15 mai 1985 (30).

Dès lors la coopération transfrontalière doit s'exercer dans le cadre d'accords conclus préalablement entre les Etats et dans la limite des compétences dévolues par le droit national aux collectivités territoriales.

Cette convention - cadre a, selon Christian Autexier (31), pour objectif de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales des Etats - parties à la Convention, notamment en facilitant la conclusion des accords et arrangements nécessaires.

Les principaux champs de coopération envisagés par les auteurs de la convention portent sur le développement régional, urbain et rural ; la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures et des

(30) voir circulaire du 12 mai 1987 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales

(31) Christian Autexier "l'action extérieure des Régions", cahiers juridiques franco-allemands, publié par le Centre d'Etudes Juridiques Françaises", 1984

services offerts aux citoyens ; l'entraide en cas de sinistre. Cependant, la coopération peut porter sur toutes matières pour lesquelles les collectivités territoriales sont compétentes en droit interne.

La convention ne fournit qu'un cadre, et propose en annexe un système gradué de modèles et de schémas, de nature indicative et non exclusive de formes particulières imposées par des situations locales spécifiques. Deux catégories principales ont été prévues :

- les accords interétatiques sur la coopération transfrontalière au niveau régional et infrarégional ;
- les accords à conclure entre collectivités locales. Deux catégories y sont inscrites :

Dans la première, le modèle 1-2 concerne la concertation transfrontalière des régions. Une liste des matières de concertation proposées est définie.

Dans la seconde catégorie, on trouve six formules d'accords, de contrats et de statuts, correspondant à des degrés divers de coopération transfrontalière locale. Les cinq premiers types sont conçus comme susceptibles d'être conclus sans préalable intergouvernemental, tandis qu'un accord interétatique est nécessaire pour donner un fondement juridique préalable à la création des organismes de coopération transfrontalière. Les six formules envisagées sont les suivants :

- création d'un groupe de concertation entre autorités locales ;
- coordination dans la gestion d'affaires publiques locales transfrontalières ;

- création d'associations transfrontalières de droit privé, participations d'une collectivité locale à une association de droit privé d'un autre Etat, dans les mêmes conditions que pour la participation à une association nationale.

- contrat de droit privé de fourniture ou de prestation de services entre collectivités locales frontalières.

- contrat de droit public de fourniture ou de prestation de services entre collectivités locales frontalières.

- création d'organismes de coopération intercommunale transfrontalière.

La France a entendu limiter l'application de cette convention cadre en prévoyant de subordonner l'application de la convention à la conclusion d'accords interétatiques.

Pour revenir aux modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats annexés à la convention, il faut reconnaître que s'ils n'ont qu'une valeur d'exemple et donc aucune valeur conventionnelle, leur utilité pratique (et donc fort suggestive) n'est contestée par personne. Ce système gradué de modèles et de schémas annexés à la convention (32) vise à mettre à la disposition des Etats et des collectivités territoriales un choix de formes de coopération les mieux adaptées à leur problème,

(32) sans en faire partie intégrante

B. Le droit national a posé certains principes légaux

La coopération transfrontalière a été expressément prévue par l'article 65 de la loi du 2 mars 1982, l'article 9 de la loi du 31 décembre 1982, ainsi que par l'ensemble des textes subséquents, tels que la circulaire du Premier Ministre P. Mauroy n° 1789/56 du 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales et la circulaire du 11 mars 1987. Ces textes encadrent cette coopération dans des limites très précises.

1° L'article 65 de la loi du 2 mars 1982

Ce texte reconnaît et caractérise juridiquement la notion de coopération transfrontalière. Le critère retenu est celui de la contiguïté territoriale. En effet, la coopération ne peut se développer qu'avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région. Cette limitation supplémentaire, d'ordre géographique, est d'autant moins compréhensible qu'elle s'applique également à la région d'Ile-de-France (33) qui à l'évidence n'a aucune frontière commune avec une collectivité étrangère. Il en va de même d'ailleurs pour la Corse.

Cependant, la possibilité d'organiser une coopération sur une assise géographique plus large par le truchement de

(33) L. n° 76-394, 6 mai 1976, art. 9 modifié L. 2 mars 1982, art. 65

conventions -voire d'institutions- interrégionales n'apparaît pas expressément exclue par le texte de loi.

Le 19 novembre 1981, le Sénat avait étendu les dispositions institutionnelles du texte adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale, en prévoyant les modalités de la coopération interrégionale et en ajoutant un article prévoyant les conditions d'une coopération des régions frontalières avec les collectivités décentralisées étrangères limitrophes. A l'Assemblée Nationale, les interventions de MM. Foyer et Garcin conduisirent à modifier cette disposition qui aurait eu pour conséquence de "reconnaître au Président du Conseil Régional une véritable compétence en matière de relations internationales".

La solution de compromis proposée par M. le Ministre de l'Intérieur a consisté à préciser que la coopération transfrontalière ne peut être décidée qu'avec l'accord du Gouvernement (34). Ce membre de phrase "avec l'autorisation du gouvernement" permet quelques interprétations. Il résulte d'un ajout pour répondre au souhait de parlementaires craignant qu'on ne s'engageât trop facilement sur la voie de l'Europe des Régions (35). Ce qui est affirmé par là, c'est que l'Etat garde le monopole et le contrôle des relations avec l'étranger, puisque son aval est nécessaire pour que l'acte soit validé. Tout le reste est affaire de pratique, qui peut s'avérer différent suivant les régions en fonction de la volonté du Conseil Régional d'aller de l'avant et

(34) séance du 19 décembre 1981

(35) Charles Ricq (Genève), 3e Conférence Européenne des Régions frontalières Borken, 4-6 septembre 1984, "la communauté de travail du Jura" Conseil de l'Europe

de la nature des rapports qu'il entretient avec le représentant de l'Etat. Cependant, il n'est pas stipulé que le droit de regard du gouvernement doit se dédoubler d'une participation active de l'administration qui le représente aux activités et aux institutions éventuelles mises sur pied dans le cadre de la coopération transfrontalière.

La coopération transfrontalière des régions françaises est définie comme l'établissement de contacts réguliers en vue d'une concertation avec toute collectivité décentralisée étrangère ayant une frontière commune avec la région. Certaines déclarations de Messieurs Mitterrand, Defferre et Cheysson ont précisé l'article 65 de la loi du 2 mars 1982. Le 29 septembre 1982, le Président de la République française déclarait à Strasbourg, au Conseil de l'Europe : "Qu'y a-t-il de plus politique dans le bon sens du terme, que d'encourager une meilleure distribution des pouvoirs entre l'Etat et les autorités locales et de permettre à celles-ci de coopérer par-delà la frontière ?"

Ce discours, prometteur en théorie, l'est moins en pratique car on peut considérer que les actions extérieures des régions sont interdites en dehors du cadre géographiquement défini des relations transfrontalières avec des collectivités décentralisées étrangères contigües, ou même que si les régions françaises peuvent établir des relations extérieures, ce n'est que dans le cadre de contacts non réguliers.

L'article 65 est en définitive un texte assez équivoque et s'intégrant assez mal dans les lois décentralisatrices.

2° L'article 9 de la loi du 31 décembre 1982

Cette disposition de la loi (36) prévoit que "les conseils régionaux de Guadeloupe, Guyane, Martinique peuvent être saisis pour avis de tous projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République Française et les Etats de la mer Caraïbe ou les Etats voisins de la Guyane. Le conseil régional de la Réunion peut être saisi dans les mêmes conditions des projets d'accords entre la République Française et les Etats de l'Océan Indien. Ils se prononcent à la première réunion qui suit leur saisine. Cette compétence est relativement modeste car elle est simplement consultative et facultative. Cependant, le président Luchaire la qualifie de début de reconnaissance de compétence internationale pour les régions. Le terme semble cependant un peu fort car l'article 52 de la constitution pose en termes non équivoques la compétence exclusive du Président de la République en cette matière. Cet article est certainement soumis à une brève existence ou du moins à une brève application.

(36) Loi n° 82-117, portant organisation des régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion (J.O. du 1er janvier 1983 p 19) - voir commentaire de François Luchaire "la décentralisation dans les départements d'Outre-Mer, in AJDA 1983 p 120-127

3° Les circulaires du 26 mai 1983 et du 11 mars 1987

Selon Yves Madiot (37), la circulaire du 26 mai 1983 signée par le

Premier Ministre, possède un double fondement qui lui donne une large portée. Le premier est constitué par l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 et ne concerne que les régions. Le second est la politique de décentralisation. Il s'ensuit que l'action extérieure envisagée n'est pas seulement celle des régions mais celle des collectivités locales, donc aussi des départements et des communes. La circulaire du 11 mars 1987 le précise d'ailleurs. Les collectivités concernées peuvent "dans l'exercice de leurs attributions, être appelées à entretenir des contacts avec des collectivités locales d'autres pays". Ces dispositions appellent différentes réflexions.

On peut remarquer que l'article 65 ne parlait que des régions, alors que la circulaire du 26 mai 1983 étend la possibilité de coopération transfrontalière à l'ensemble des collectivités locales. Donc, ce qu'une loi n'avait pas permis, une circulaire le réalise.

Par ailleurs, ces circulaires sont moins restrictives que la loi, car géographiquement, les communes et les départements ne doivent pas avoir obligatoirement une frontière commune avec l'autre collectivité décentralisée.

L'autorisation du gouvernement n'est pas ici nécessaire. Il demande à être "informé de façon

(37) Yves Madiot "Coopération transfrontalière", jurisclasseur des Collectivités locales : 8, 1984 - page 4 n° 18 et 19

systematique et régulière". La circulaire du 11 mars 1987 a précisé "informer l'Etat assez longtemps à l'avance pour que celui-ci puisse procéder aux consultations interministérielles et aux négociations nécessaires.

Ces circulaires visent à favoriser plus largement que la loi la coopération transfrontalière.

Ainsi, les trois régions d'Alsace, de Lorraine et de Franche-Comté ont formé la région du "Grand Est" et ont constitué en 1983 un "centre interrégional d'Alsace-Franche Comté des affaires transfrontalières". La Région Franche Comté a de son côté créé avec la région Emsland - Bentheim (Basse-Saxe) un service de l'emploi accessible aux français et aux allemands des régions concernées.

Ce mouvement de coopération s'est fortement développé : coopération de la Région Rhône Alpes avec Genève et le Nord de l'Italie, avec les Pays-Bas, l'Algérie, le Japon, l'Inde, l'Egypte ; entre la Franche Comté et le Québec... Il est certain que le cadre purement transfrontalier est ici dépassé.

De même, le 12 décembre 1988, une association transfrontalière dénommée COMREGIO, regroupant les institutions communales de la grande région Sarr-Lor-Lux-Rhénanie Palatinat est née. Ses objectifs principaux sont les suivants : aborder les problèmes d'intérêt commun, chercher des solutions visant à accroître le rendement économique, social et culturel de la Grande Région, contribuer à la coordination des politiques régionale et nationale, représenter vis-à-vis de tiers, les intérêts communs. Cette association est ouverte vers les communes, associations de communes, syndicats de communes, district et

toute institution comparable.

Ainsi, même si cette opération transfrontalière est limitée par des dispositions nationales restrictives, elle devrait "permettre d'engager le pays dans un ouvrage dont la construction lui permettra d'être présent à un grand rendez-vous économique et politique, au rendez-vous de l'Europe de la fin de la prochaine décennie" (38).

C. L'Etat a prévu un contrôle

Pour l'Etat centralisateur, il était, selon Yves Delahaye (39), difficilement admissible que des entités participant de la puissance publique eussent des rapports avec des partenaires étrangers. Cependant, peu à peu, les rapports infra-étatiques se développèrent, et la loi du 2 mars 1982 permit aux collectivités locales d'affirmer leur identité et d'accroître leurs activités dans tous les domaines. L'Etat a décidé de prendre en considération la volonté des collectivités locales, tout en la maintenant dans un cadre strict. Des contrôles émanant aussi bien d'un délégué pour l'action extérieure des collectivités locales que du Préfet a été prévu.

1° Contrôle par le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales

La décision de créer un délégué pour l'action

(38) Allocution du Président de la République le 24 novembre 1975 à Dijon lors de la réunion de l'assemblée inter-régionale

(39) Yves Delahaye "des collectivités locales ouvertes sur le Monde", revue Projet n° 184, avril 1984

extérieure des collectivités locales a été prise par la circulaire du Premier Ministre en date du 26 mai 1983 (40). Il est placé auprès du Secrétaire Général du Ministère des Relations extérieures.

Ce délégué est ainsi chargé (41) :

- de recueillir les informations concernant les relations entretenues par des collectivités locales françaises avec des collectivités locales étrangères, d'en faire l'analyse et d'appeler l'attention du gouvernement sur les problèmes qui peuvent se poser à cet égard ;
- d'apporter un concours aux commissaires de la République pour tout ce qui touche à l'action extérieure des collectivités locales ;
- d'être en liaison avec les commissaires de la république, le conseil des collectivités locales en matière de relations avec l'extérieur ;
- d'assurer une action générale de coordination entre les différents services des administrations centrales de l'Etat, notamment ceux du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et ceux du Ministère des Relations extérieures, pour les problèmes touchant à l'action extérieure des collectivités locales.

On peut en déduire que, conformément aux décrets du 10

(40) circulaire n° 1789/SG, 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales : B.O. Premier Ministre 83/2 p 29 - D. Nomination 8 juin 1983 : J.O. 9 juin 1983, P 5243 - Il s'agit de M. Yves Delahaye, ministre plénipotentiaire.

(41) - Christian Autexier "l'action extérieure des régions", cahiers juridiques franco-allemands, publié par le Centre d'Etudes Juridiques françaises, 1984 p 40
- voir l'article de François Grosrichard, Le Monde 20 juillet 1983 "l'oeil du Quai d'Orsay".

mai 1982, le Délégué agit en concertation étroite avec les Préfets qui restent les interlocuteurs normaux des collectivités territoriales en matière d'action extérieure.

Il a deux missions : celle d'information et de conseil, et celle de coordination. Il établit annuellement un rapport au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ainsi qu'à celui des relations extérieures. Ce rapport pourra être un instrument juridique très utile permettant de caractériser plus exactement le rôle et la nature de l'action extérieure des collectivités locales.

Cependant, même si un contrôle étatique existe, diverses évolutions ont pu être constatées. Ainsi dans le cas particulier de la Lorraine, une évolution de l'accord Sarre-Lor-Lux a pu être permise. En effet, au-delà du cadre Sarre-Lor-Lux, des accords nouveaux peuvent être créés, d'un type semblable à ceux prévus par la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière. Des collectivités du Royaume de Belgique, du Grand-Duché du Luxembourg, de la République Fédérale d'Allemagne, si elles disposent de compétences propres leur permettant de conclure de tels accords, pourraient être des partenaires potentiels. L'avantage de tels accords pourrait être d'ouvrir de nouveaux champs de coopération. Il est certain que deux limites s'imposeraient : ils ne pourront dépasser le stade de la concertation et seront soumis à l'obligation constitutionnelle du contrôle administratif prenant la forme d'une autorisation gouvernementale (42).

(42) entretien avec M. Philippe Dague, chargé de mission à la Région de Lorraine - 1985

Yves Delahaye déclarait ainsi que s'il est opportun et utile que s'instaurent dans notre vie politique et dans notre pratique administrative de telles relations, il est nécessaire de prévoir des méthodes permettant d'aboutir aux échanges d'information et à la concertation souhaitables. Ces méthodes devraient reposer sur les principes de :

- réciprocité : les collectivités locales aviseront l'Etat de leurs projets d'autant plus volontiers que celui-ci de son côté leur apportera des informations ;
- souplesse : l'échange d'information et de concertation ne saurait être imposé. Il n'est pas question de prétendre édicter des règles contraignantes ;
- égalité : l'égalité de traitement entre les trois niveaux du pouvoir décentralisé doit être un principe ;
- rapidité : l'échange d'informations et la concertation doivent intervenir le plus en amont possible des opérations projetées.

Face à de tels propos, il n'est pas difficile de déduire que l'Etat n'essaie pas de préserver l'essence de cette coopération, et ne veille pas à lui conserver ses caractères propres "d'initiatives locales de volonté décentralisée" (43). L'impératif fondamental que recherche seulement l'Etat est de prévoir que "les initiatives des collectivités locales ne gênent pas l'Etat dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique et de souveraineté nationale", et que les initiatives locales utilisent au maximum les procédures que l'Etat met en place pour la

(43) Eric Giully "la décentralisation au service de la coopération" in Initiatives de Coopération Internationale décentralisée, septembre 1984

coopération inter-étatique.

2° Contrôle par le Préfet

Les Préfets, représentants de l'Etat au niveau départemental et régional, sont les interlocuteurs directs des collectivités locales souhaitant passer des conventions externes. Selon la circulaire en date du 26 mai 1983, ils ont un rôle primordial à jouer car ils sont chargés de vérifier que "les collectivités locales respectent les règles fixées par la constitution et par la loi et n'interfèrent pas défavorablement avec la politique étrangère de la France".

Par ailleurs, le Préfet est appelé à intervenir au moment où, par l'intermédiaire du contrat de plan Etat-Région, une région désire intervenir dans le domaine de la coopération transfrontalière.

Preuve en est de la lettre adressée le 16 octobre 1984 (44) par M. Jean-Marie Rausch, Président de la Région de Lorraine à M. Henri Gevrey, Préfet, Commissaire de la République de Région de Lorraine à cette même époque. Celle-ci déclare en effet, qu'au moment où le contrat de plan entre l'Etat et la Région de Lorraine a été signé et où il va permettre une mise en oeuvre conjointe du Plan de la Lorraine voté par le Conseil Régional en janvier 1984, il reste un certain nombre de propositions pour lesquelles il n'a pas encore été trouvé de points de rencontre ou de

(44) entretien avec M. Philippe Anquetil, chargé de mission à la Région de Lorraine 1985

coordination entre les actions de l'Etat et celles de la Région de Lorraine, en matière de coopération transfrontalière.

Il y est par ailleurs explicitement spécifié et demandé que "des élus désignés par le Conseil Régional de Lorraine puissent être intégrés à la commission gouvernementale Sarr-Lor-Lux et que la présidence, ou la présidence conjointe avec vous-même (Henri Gevrey), de la commission régionale puisse être confiée à la Région de Lorraine..."

Il est dès lors évident que les contrats de plan Etat-Région sont un moyen pour donner cadre à ces relations nouvelles entre l'Etat et les collectivités. La contractualisation Etat-Région dans ce domaine permet à l'Etat d'assurer la validité et la cohérence des initiatives de coopération décentralisée.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur en est un exemple frappant. Elle a effectivement contractualisé avec l'Etat pour un programme de coopération à son initiative qui se matérialise par la création de l'Agence Méditerranéenne de Coopération pour le Développement. L'Agence, constituée en Association, a été conçue comme un outil léger, apte à assumer le réseau de compétence existant dans la Région. Le financement contracté avec l'Etat représente une enveloppe de 27 millions de francs pour la durée du IXe plan, à parts égales entre l'Etat et la Région. La mise en oeuvre de ce projet est liée d'évidence à la participation de l'Etat, et au contrôle du Préfet, porte parole de l'Etat dans le département et la Région.

Section 2 : Des conventions encadrées par le Représentant de l'Etat

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982, le Préfet, Commissaire de la République a le devoir de jouer pleinement le jeu de la décentralisation. Certains préfets (45) déclarent toutefois qu'il est nécessaire de préserver, parmi les acquis de la centralisation, ceux qui, au fil des siècles, ont permis la constitution de la nation française.

Si le préfet a essentiellement pour mission de permettre l'application complète des réformes et veiller au respect des lois et règlements, son rôle est renforcé. L'action du Préfet peut se déployer plus librement qu'avant en direction d'un travail d'arbitrage (I), et de coordination entre les forces vives du territoire (II). Cette activité est nouvelle.

I L'encadrement - arbitrage

Le pouvoir des collectivités locales est encadré par les possibilités d'arbitrage des représentants de l'Etat, aussi bien en ce qui concerne les compétences qui leur sont dévolues (A) qu'en ce qui concerne l'articulation des centres de décision (B). Il est clair que l'Etat cherche uniquement par ce biais à assurer une cohérence stricte des idées et des actions. On peut se demander jusqu'où l'Etat ira pour assurer une certaine cohérence sans contrevenir aux principes décentralisateurs ?

(45) Gérard Cureau, Préfet, Commissaire de la République du Territoire de Belfort en 1984

A. Non respect de la théorie des blocs de compétence

Par les lois de décentralisation, les collectivités locales ont eu "le pouvoir de poser des décisions". Cependant, ainsi que le déclare Hervé Groud (46) pour juger s'il y a bien conventionnement réel, il faut tenir compte du contenu de la législation mise en place, en se demandant : laisse-t-elle place à une liberté d'action pour l'autorité administrative ? Ou au contraire n'y laisse-t-elle absolument pas de place, parce qu'elle prescrit que telle attitude devra être prise ? Finalement, n'y a-t-il de liberté d'action que si la loi comporte une telle liberté ? Ou au contraire, n'ont-elles pas de vrai "pouvoir de décision" (47) ?

1° La théorie

La loi du 7 janvier 1983 avait posé certains principes de répartition, rompant avec le principe centenaire de clause générale de compétences. Les collectivités locales règlent alors selon l'article I alinéa 1 les affaires de leur compétence. Au lieu de l'ancienne clause, la loi du 7 janvier indique simplement qu'il n'est de compétence locale que par affectation.

Fort intéressant est ensuite l'énoncé de l'article 1

(46) Hervé Groud "Réflexions sur les compétences locales", les cahiers de l'Administration Territoriale", n° 7, 1984-Centre de Recherches sur la décentralisation territoriale-Reims

(47) Charles Eisenmann "Cours de droit administratif", t. 1 LGDJ 1982, p 280

alinéa 2, de ce qui apparaît presque comme un principe de coresponsabilité généralisée entre l'Etat, la Commune, le département et la région. En effet, ils "concourent ensemble à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie". Il ne devait donc plus y avoir de prééminence naturelle de l'Etat.

Enfin, dans un souci de plus grande clarté des responsabilités, l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 posait que les compétences sont dans la mesure du possible réparties par bloc, c'est-à-dire de manière telle que chaque domaine de compétences soit affecté en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.

Cette réforme semblait être la réforme clé. Selon Francis Paul Benoit (48), une révolution fondamentale qui est en train de se produire et qui touche à la notion d'affaires locales. Cette notion d'affaires locales (d'affaires de la commune, d'affaires du département) était une notion souple pragmatique, extrêmement évolutive, incertaine.

Elle va être progressivement, et le processus est déjà bien avancé, remplacée par une notion tout à fait nouvelle, résultant des termes mêmes de la loi, la notion de "domaines de compétence". Là où on parlait d'affaires locales,

(48) Francis-Paul Benoit "Perspectives", intervention lors du colloque organisé les 19 et 20 avril 1984 à Besançon sur "la libre administration des collectivités locales - réflexions sur la décentralisation".

d'affaires de la commune, d'affaires du département, on parle désormais du domaine de la compétence de la commune, du domaine de la compétence du département, de la région. La loi précise expressément dans un de ses articles que ces domaines de compétence devront être bien tranchés, fixes, impératifs. Là où il y avait souplesse et évolution à chaque instant, nous avons des domaines bien limités aussi bien pour la commune, le département, la région, que l'Etat.

Cela dit, la répartition par blocs ou domaines de compétence est plus une philosophie qu'une réalité, car celle-ci a lieu dans "la mesure du possible". Les perspectives reposent plus sur des problèmes de délimitation de compétences qu'autre chose. Sur ce même terrain se pose la question des rapports avec l'Etat. Souvent, l'Etat est supprimé en amont, mais il resurgit, au niveau des conventions, à aval. Chassée à priori, la tutelle réapparaît en pratique sous une forme différente : l'arbitrage.

2° La pratique

En cernant la réalité des faits derrière l'idéologie de la loi, on s'aperçoit que l'exception prévue à l'article 3 ("dans la mesure du possible") est devenue principe.

Contrairement à ce qui a été développé par de nombreux auteurs, le partage par grands blocs de compétences, subit un nombre trop important d'exceptions pour qu'il puisse constituer sans réserve le fil conducteur du transfert de

compétence (49).

Ainsi, l'aide sociale est transférée au département, mais plusieurs prestations restent à la charge ou sous la responsabilité de l'Etat qui, de par ses compétences, reste maître de la réglementation. La formation professionnelle est transférée à la région, mais celle-ci ne peut que donner un avis sur le choix des actions et leur localisation pour la partie qui reste de la compétence de l'Etat. Les transports sont dévolus au département, mais l'Etat conserve la responsabilité de la carte scolaire qui demeure établie par la région.

A ces chevauchements Etat-Collectivités territoriales s'ajoutent les chevauchements entre collectivités territoriales elles-mêmes. Ainsi, la région définit des priorités en matière d'habitat, mais le département est le siège du conseil de l'habitat...

Il en résulte que les transferts de compétence opérés sont insuffisants pour permettre aux élus locaux de définir des politiques, mais suffisants pour accroître les occasions de conflits entre eux.

Parvenant à des chevauchements et à des partages imparfaits, l'Etat aura presque un droit pour s'ériger en arbitre des conventions qui peuvent être conclues, de coordonner seul et finalement diriger les conventions conclues par les collectivités locales. La conclusion des

(49) voir J. Bordeloup "la décentralisation : ombres et lumières", revue échanges et projets, revue trimestrielle septembre 1984 n° 39

conventions n'est assortie d'aucune garantie. Il est donc relativement aisé de vider de son contenu ce conventionnement en diluant les responsabilités des uns et des autres pour toutes sortes de raisons.

Pour s'en persuader, il suffit de relire l'article 5 II al. 2 de la loi du 2 mars 1982 qui prévoit que : "la commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant des moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier". Ces conventions sont encadrées dans un carcan laissant à l'Etat le soin de juger de l'opportunité ou non de conclure de telles conventions.

Dès lors, si les collectivités locales ont acquis le pouvoir d'agir seules, l'Etat garde un rôle prépondérant. Ainsi, en matière scolaire, il est prévu que la commune reçoit de plein droit, au terme d'une convention et pour une durée supérieure à six ans, la responsabilité de la construction, de l'équipement et du fonctionnement d'un établissement relevant du département ou de la région. Il est aussi prévu que les collectivités locales doivent participer financièrement aux dépenses entraînées du fait de la fréquentation de l'établissement public local par les élèves domiciliés dans une autre commune pour les écoles. Les modalités de mise en oeuvre de l'obligation s'effectuent par voie d'accord entre les collectivités concernées. Or, il est expressément prévu qu'en cas de conflits entre communes sur le principe de l'obligation ou sa portée, le représentant de l'Etat met en oeuvre son pouvoir d'arbitrage en tenant compte notamment, non seulement de la population

scolaire, mais aussi des ressources des collectivités en présence. Le représentant de l'Etat dispose donc d'un réel pouvoir d'arbitrage ne souffrant pas même l'application d'un critère législatif d'appréciation. Le même schéma est prévu pour le département à l'égard des charges de fonctionnement des collèges (50).

On trouve donc à ce niveau des mécanismes larvés de "tutelle" qui affaiblissent encore la portée des dispositions législatives.

Il faut évoquer "la carte scolaire" (51) : le conseil régional établit sans doute un programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées et aux établissements d'éducation spéciale ; le conseil général procède de la même manière pour les investissements relatifs aux collèges, mais parallèlement le représentant de l'Etat arrête la liste annuelle des opérations de construction et d'extension des établissements que l'Etat s'engage à pourvoir en postes indispensables à leur fonctionnement pédagogique et administratif. Que vaut alors le choix du département ou de la région ?

La liste des exemples pourrait s'allonger. Mais la conclusion reste la même : l'Etat arbitre, et la possibilité de conclure des conventions ne résoud en rien le problème. Au contraire, l'Etat se sert de la relation conventionnelle pour participer indirectement à la gestion locale.

Il est évident que, l'imbrication des compétences, faisant naître des conflits ou tout au moins des rapports,

(50) article 23 et 24 de la loi du 22 juillet 1983

(51) dont le principe a été repris par l'article 13 et les articles 16 à 19 de la loi du 22 juillet 1983

le rôle de médiateur du Préfet est accru.

La nouvelle répartition des compétences et les conventions déjà conclues permettent en définitive aux Préfets, dans la perspective d'une recomposition du jeu des acteurs locaux, d'arbitrer les conflits entre élus locaux et Etat, et entre les différentes collectivités territoriales. La médiation entre collectivités locales tend à devenir le terrain de prédilection du Préfet.

B. Mauvaise articulation des centres de décision

L'Etat, par l'intermédiaire des Préfets, est appelé à arbitrer entre les intérêts des différentes personnes publiques territoriales, en raison de l'accroissement des inégalités entre les différentes parties du territoire (1°) et de l'apparition de contradictions entre échelons territoriaux de niveaux différents (2°). On peut parler de "manière d'être de l'Etat" (52), car l'Etat est alors à l'origine de toute opération : toutes les conventions sont revêtues de son sceau, de son arbitrage. Les collectivités locales ne disposent pas de moyens propres à surmonter les conflits qui les opposent. Dès lors, l'Etat n'est plus seulement en position d'arbitre : il est en mesure de sélectionner éventuellement parmi les choix des collectivités et d'imposer des orientations. Peut-être a-t-il perdu la direction du jeu, mais il n'en occupe pas moins

(52) selon l'expression de Maurice Hauriou

une position stratégique qui lui permet de nouer les compromis et d'aplanir les conflits. Paraît-il irremplaçable ? Ici réside une partie de la problématique du conventionnement.

1° Accroissement des inégalités entre les différentes parties du territoire

L'analyse des relations conventionnelles entre les personnes publiques territoriales permet de montrer la permanence et l'accroissement des inégalités entre les différentes parties du territoire. Preuve en est faite par la formation professionnelle.

En effet, la loi du 7 janvier 1983 (53) a prévu une modification profonde du rôle de l'Etat et de la région dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Si traditionnellement, la définition et la mise en oeuvre de la politique de formation professionnelle étaient exclusivement de la compétence de l'Etat et en partie déconcentrée, la région, du fait de sa mission de développement économique et d'aménagement du territoire se voit attribuer de larges pouvoirs dans ce domaine (54).

La mise en oeuvre de la politique de formation professionnelle et d'apprentissage est par principe de la compétence exclusive de la région. Il s'agit d'une

(53) voir aussi les décrets n° 83-303 et 83-304 du 14 avril 1983, circulaire du 22 avril 1983

(54) qui, il faut le reconnaître, est essentiel à la conduite des politiques de lutte contre le chômage.

compétence générale limitée seulement par les compétences reconnues à l'Etat. Or, l'inégalité entre régions se réalise par les possibilités offertes à l'Etat : il peut conclure des conventions avec des régions, choisies par lui, qui peuvent percevoir à cet effet des aides financières, techniques ou pédagogiques supplémentaires.

Par ailleurs, si chaque région dispose désormais d'une compétence totale pour élaborer sa propre politique et la traduire dans un programme régional, cette liberté implique des choix de priorités (55) qui peut conduire progressivement à des différences importantes entre les régions. L'Etat conserve alors un rôle prépondérant d'arbitrage. Les actions stratégiques reviennent à l'Etat. Par le mécanisme des orientations prioritaires, l'Etat reste libre d'étendre ou de réduire à son gré sa propre sphère de compétences. Par l'intermédiaire des contrats de plan, l'Etat dispose d'un instrument juridique, sinon pour imposer ses vues, du moins pour inviter les régions à les adopter. Négociés et conclus par les Préfets de région et les présidents de conseil régional, ces contrats deviennent non seulement le point d'articulation des actions étatiques et régionales, mais aussi un des moyens pour l'Etat d'asseoir son emprise sur des systèmes décisionnels non coordonnés. L'Etat coordonne les actions en faisant

(55) entre la formation initiale et continue, entre le court terme et le moyen terme, entre l'aide à la personne et l'aide aux organismes...

attention de ne pas permettre la création de groupes de coalition, de groupes de pression.

Son action au contraire devrait permettre, tout en respectant les particularismes régionaux, d'uniformiser nationalement les systèmes de formation. Or, les élus locaux élaborent, animent et exécutent une politique de formation professionnelle autonome adaptée aux exigences de leur collectivité. On peut regretter l'absence de critères permettant d'articuler l'ensemble des centres de décision.

2° Contradictions entre échelons territoriaux de niveaux différents

Avec la mise en place de la décentralisation, l'exercice du pouvoir de décision a subi une mutation. Si les acteurs sont les mêmes, chaque échelon territorial entend jouer un rôle dans la détermination et la maîtrise de la décision. Si quatre échelons (Etat, Région, Département, Commune) se partagent le pouvoir de décision, cela n'empêche pas une redistribution des pouvoirs entre les quatre niveaux décisionnels. Les élus locaux peuvent emprunter des filières diversifiées, car les centres de décision se trouvent situés à quatre niveaux différents.

Ainsi, par exemple en matière économique, les communes, les départements sont compétents, ainsi que la région qui

est chargée de l'impulsion et de la planification. Dès lors, on peut légitimement s'interroger sur les rapports qui se forment entre les centres de décision par l'intermédiaire des conventions.

On s'aperçoit que les contradictions se multiplient entre échelons territoriaux de niveaux différents et que les inégalités s'accroissent entre les différentes parties du territoire. L'intervention de l'Etat est sollicitée pour obtenir une redistribution économique et sociale territoriale. Les hiérarchies dans la détention du pouvoir et la maîtrise des processus décisionnels se constituent. L'arbitrage entre les centres de décision des élus locaux devient primordial, et le Préfet retrouve un nouveau rôle d'arbitrage appuyé par l'autorité, voire les instructions du gouvernement (56).

Si au départ l'intention du gouvernement était d'éviter la constitution d'un système local hiérarchisé, où les plus puissants exerceraient une nouvelle tutelle sur les échelons inférieurs, cet objectif a été vite oublié lorsqu'il a constaté qu'il pouvait lui-même en tirer parti. Si de nombreuses collectivités locales ont essayé de renforcer leur pouvoir de négociation par les conventions, celles-ci restent tout de même encadrées par le Préfet.

(56) Albert Mabileau "Décentralisation et processus décisionnels", in la libre administration de collectivités locales, colloque organisé à Belfort les 16 et 17 avril 1984. Voir compte-rendu dans "la libre administration de collectivités locales", sous la direction de J. Moreau et G. Darcy, Economica octobre 1984 p 203 et s.

Une véritable hiérarchie des systèmes locaux transparait. Le système conventionnel est dès lors dévié de sa finalité par cette accumulation de disfonctions qui en changent la signification.

Dès lors, il faut être lucide et essayer d'y porter remède. Les conventions horizontales et verticales accroissent les écarts de richesse et de développement des collectivités locales. L'Etat intervient alors en tant que péréquateur rétablissant l'égalité des chances entre les collectivités. Ce rôle risque, à terme de gêner les collectivités locales, et de générer une société bloquée.

II. L'encadrement - coordination

Des observateurs attentifs de la mise en place des conventions, de nature tant verticales qu'horizontales, ont pu observer qu'une stricte coordination étatique s'opérait.

Selon la formule de M. Delion (57), "coordonner c'est éthymologiquement au sein d'une organisation complexe, utiliser les formules permettant d'assurer l'unité d'action", ainsi que, selon Claude Goyard (58), assurer "la cohérence des structures et la convergence des actions".

Cette coordination s'appuie par conséquent sur diverses formules permettant d'assurer l'unité d'action, la cohérence

(57) André Delion - Introduction générale, dans "la coordination administrative en matière économique et sociale" IFSA cahier n° 2 Cujas 1967

(58) Claude Goyard "la coordination et la consultation dans l'administration publique en France", revue internationale de droit comparé oct.déc. 1974 p 747

des structures et la convergence des actions (A). Des effets induits apparaissent (B) et influent sur la répartition des compétences posées par les lois de décentralisation.

A. Polymorphisme des procédés de coordination

Par la convention, l'Etat "ambitionne d'être un chef d'orchestre cordial, orientant les conduites au son d'une harmonieuse mélodie, mais aussi, car il ne suffit pas d'être charmeur de serpent, en commerçant" (59). Par les conventions prévues par les lois de décentralisation, l'Etat ne peut imposer, mais il coordonne les avantages et actions qu'il a suscitées. A titre d'illustration, il est possible de rappeler les procédés utilisés pour le contrat de plan (1°), les conventions en matière de formation professionnelle (2°), les conventions pour la construction de locaux scolaires (3°), les conventions culturelles (4°).

1° Pour le contrat de plan

Afin d'assurer la cohérence entre les objectifs nationaux et les demandes locales, la nouvelle planification est décentralisée, la région constituant le point de rencontre entre les aspirations locales et les impératifs nationaux. L'Etat encadre ce système par une procédure

(59) Claude Barate "les relations contractuelles Etat-Collectivités locale", revue administrative 1977 p 475

spécifique. Un strict calendrier de travail avait été défini par le gouvernement :

- en avril 1982 : mise en place de l'intendance du plan,
- en mai-juin 1982 : premières consultations sur le document d'orientation,
- en juillet 1982 : rédaction et vote du document d'orientation sur l'avenir de la région,
- en septembre 1982 : définition de la procédure de consultation,
- en octobre 1982 - mai 1983 : consultation régionale pour la planification,
- en juin - août 1983 : rédaction de la première partie du plan,
- en septembre 1983 : vote de la première partie du plan (objectifs),
- en octobre-novembre 1983 : négociation des contrats de plan,
- avant le 24 mars 1984 : les régions ont adopté leur plan,
- avril 1984 : le ministre se prononce,
- juin 1984 : le CIAT se prononce.

A côté de cette coordination purement temporelle sont intervenues des coordinations plus fondamentales portant sur une compatibilité plan-national, plan régional, et sur une compatibilité des plans régionaux entre eux.

Il est en effet expressément indiqué dans la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification que les contrats de plan doivent être compatibles entre eux, et avec

les objectifs nationaux. Michel Rocard avait à cet égard déclaré (59) que les contrats de plan constituent "un moyen souple de coordination entre les plans". La procédure contractuelle s'imposant pour exécuter le plan national et les plans régionaux, les contrats de plan constituent des passerelles entre des plans qui poursuivent des objectifs parfois similaires, souvent complémentaires, quelques fois différents. Ils intéressent des opérations exigeant le concours complémentaire du niveau national et de l'échelon régional.

En fait, les contrats de plan sont pour l'Etat des moyens de coordination d'une politique d'ensemble au niveau national et visant à permettre la convergence de politiques nationales et régionales. Chargée d'assurer la cohérence et la coordination entre l'Etat et les régions, la D.A.T.A.R. (60) fournit aux Préfets les indications nécessaires sur la compatibilité des objectifs régionaux et nationaux ou leur opposition éventuelle. Une volonté de coordination identique apparaît envers la région lors de l'exercice de ses compétences en matière de formation professionnelle.

2° Pour les conventions en matière de formation professionnelle

Les dispositions relatives aux transferts de compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage

(59) Michel Rocard discours avril 1984

(60) D.A.T.A.R. : direction de l'Aménagement du territoire et de l'action régionale

sont contenues dans les articles 82 à 86 de la loi du 7 janvier 1983.

Un de ses décrets d'application est révélateur de la volonté coordinatrice de l'Etat. En effet, la création par le décret n° 83-860 du 27 septembre 1983 d'un comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, institué par l'article 84 de la loi du 7 janvier 1983, auprès du Premier Ministre est explicite. Dans ce cadre, une action de coordination du service public éducatif avec la région a été mise en place : dans un premier temps la région est informée de l'analyse des besoins de formation professionnelle initiale, et dans un second temps, une coordination entre l'Etat et la région se réalise afin d'aboutir à un ajustement des politiques respectives des deux parties, en matière d'apprentissage pour la région et des lycées d'enseignement professionnel pour l'Etat.

Ces coordinations sont essentielles car ce sont elles seules qui peuvent aider à la réalisation des objectifs fixés par les conventions état-région dans le cadre des contrats de plan. Cette coordination bipartite permet d'aboutir à un ajustement des politiques respectives des deux parties.

3° Pour les conventions de construction de locaux scolaires

Pour les investissements publics ayant des incidences sur les propres opérations d'équipement des collectivités territoriales, telle que la convention pour la construction

de locaux scolaires entre une commune et un département (61), il a été prévu à l'article 18 de la loi du 7 janvier 1983 une coordination double :

- une conférence d'harmonisation des investissements se réunit au moins deux fois par an sur un ordre du jour déterminé conjointement par le président du conseil général et par le représentant de l'Etat pour échanger des informations sur leurs programmes (62).
- une conférence d'harmonisation des investissements se réunit aussi au moins deux fois par an pour échanger des informations sur les programmes d'investissement de l'Etat, de la région et des départements, l'ordre du jour étant fixé conjointement par les membres de la conférence.

Instances de coordination, ces conférences servent de base à la conclusion de toute convention pour la construction de locaux scolaires et dès lors permettent à l'Etat d'y être omniprésent.

4° Pour les conventions culturelles

A propos de la politique conventionnelle menée dans le domaine culturel envers les régions, il est expressément spécifié que chaque convention, chaque avenant conclu en 1983 reflète d'une part la diversité des situations et des

(61) article 14 de la loi du 22 juillet 1983 portant répartition des compétences

(62) des représentants des maires participent également à ces deux réunions.

volontés régionales, et se réfère d'autre part, aux lignes directives de la politique culturelle de l'Etat".

Un des mérites des conventions de développement culturel est de permettre précisément, en dehors de toute contrainte et en pleine liberté, la conjonction des volontés régionales et d'une politique nationale. Mais elle permet aussi à l'Etat d'imposer certains objectifs dans un but officiel de coordination.

Ainsi, le Ministère de la Culture déclarait en 1983 : "la démarche du Ministère à l'égard des collectivités locales devrait pouvoir se concrétiser à nouveau au travers d'avenants et de conventions nouvelles s'inscrivant dans le cadre d'un ensemble de rapports contractuels établis entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales pour la période du IXe plan. Il faudra prendre garde à ce que la mise en oeuvre des orientations du IXe plan ne compromettent le respect des engagements pris antérieurement et n'aboutissent à de regrettables transferts de charges" (63). La prépondérance de l'Etat sur les autres collectivités territoriales se confirme.

Cet engagement du pouvoir étatique sous forme conventionnelle répond à des intérêts évidents de l'Etat : l'extension de la contractualisation lui apporte une plus grande sécurité dans ses prévisions. "Il est donc considéré qu'il ne peut y avoir de bon conventionnement sans que la

(63) Rapport de l'Assemblée Nationale n° 490, années 1982 - 1983, p 11

maîtrise nationale ne garantisse aux diverses conventions leur finalité, les collectivités territoriales n'ayant pas toujours les moyens suffisants pour mener seules des politiques". Par ailleurs, l'Etat considère que la cohérence d'une politique de développement (quelle soit économique, sociale ou culturelle) se situe à des niveaux supra-collectivités territoriales.

Le conventionnement réalisé est donc le résultat d'une volonté consciente appliqué à la réalisation d'objectifs étatiques, sa formation et sa conclusion étant le résultat de conditions supra-collectivités territoriales, et devient, pour autant qu'un élément imprévu ne vienne pas bouleverser les facteurs entrant en jeu, la concrétisation de la prépondérance de l'Etat sur les autres collectivités locales.

B. Dualité de conséquences

Bien que pénétré de tradition jacobine, le nouveau pouvoir s'est proclamé décentralisateur et n'a cessé d'affirmer sa volonté de libérer définitivement les collectivités locales de toute contrainte. Discours officiels et réalité quotidienne convergent-ils ? Après étude des conventions adoptées, peut-on en douter ? Chaque collectivité locale est-elle dans la situation de décider toute seule, libre d'en avoir les moyens, ou libre de se soumettre aux règles fixées par l'Etat ?

1° Prépondérance de l'Etat

Les transferts de compétences, et concomitamment l'ouverture de conventionnement inter-collectivités locales, et entre les collectivités locales et l'Etat, ne doivent pas faire de ce conventionnement une attribution purement nominale, ni parvenir à des responsabilités trop lourdes.

Or, il semblerait que la mise en place des conventions aboutit à la réintroduction d'une tutelle indirecte : la tutelle conventionnelle.

Traditionnellement, lorsque les théoriciens évoquent les relations entre le pouvoir central et les collectivités décentralisées, ils parlent de tutelle. Celle-ci se définit comme un contrôle exercé par le pouvoir central sur les collectivités décentralisées et se caractérise par l'absence de pouvoir hiérarchique et de subordination : les collectivités ont une certaine autonomie et une liberté d'action (64).

La réintroduction d'une tutelle conventionnelle semble transparaître au sein des conventions étudiées. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler que dans la plupart des cas les aides financières de l'Etat ne sont pas accordées au vu de critères objectifs, et que l'instauration d'un conventionnement Etat-Collectivité locale réintroduit

(64) sur la tutelle, voir Ch. Eisenmann "cours de droit administratif" LGDJ 1982, p 289

une tutelle financière (65). En effet, par le biais de politiques de coordination, l'Etat s'immisce dans les conventions, y participe directement ou indirectement en suscitant ou en participant à certaines actions.

Au minimum, l'Etat apparaît comme l'organe centralisateur des coordinations, c'est-à-dire en fait comme l'être tendant à la cohérence des structures et la convergence des actions.

Cette prépondérance de l'Etat n'est cependant pas totalement négative, car elle permet d'éviter les chevauchements de compétences ainsi que le double emploi des fonds et moyens publics. Ainsi que le déclare Marie-Hélène Bernard Douchez (66), la nécessaire prépondérance de l'Etat est apparue lorsque l'on n'a plus attendu des collectivités locales qu'elles n'offrent qu'un cadre de vie communautaire, mais qu'elles participent à des besoins collectifs d'équipement et de développement. Cette participation a permis une rationalisation technique et économique des équipements collectifs.

Si la prépondérance de l'Etat se réalise par un "transfert de pouvoir de multiples centres de décision à un seul qui se substitue à eux et à une transformation des anciens pouvoirs de décision" (67), les collectivités

(65) Melleray Guy, la Tutelle de l'Etat sur les communes, Sirey 1981

(66) Marie-Hélène Bernard Douchez "Recherches sur la coopération entre personnes publiques", thèse Toulouse 1979

(67) Ch. Roig "l'administration traditionnelle devant les changements sociaux in "Administration traditionnelle et planification régionale" CFNSP n° 135, Université de Grenoble, A. Colin 1964 p 23

locales ont acquis le droit de "participer au nouveau pouvoir et à être représenté auprès de lui". Automatiquement des "économies d'échelle" en résulte, et la mise en place du processus conventionnel y contribue largement.

Cependant, sans revenir sur la prépondérance de l'Etat sur les personnes publiques territoriales, il est intéressant de remarquer que, dans certaines régions, les élus se sont plaints de la "récupération par les départements ministériels, des pouvoirs qui leur étaient dévolus".

Les conventions sont considérées au départ comme des points de rencontre "loyal" des priorités des uns et des autres, respectant la répartition des compétences voulue par la loi sans recréer une tutelle.

C'est dans cet esprit qu'avaient été élaborées, par la région Champagne-Ardenne, les conventions avec les départements en matière d'équipement rural, car cette région considère que le développement de l'agriculture est une priorité régionale. Elle a ainsi apporté son concours financier aux départements, qui demeurent libres dans le cadre des crédits globaux de fixer leur programme.

C'est le même esprit qui présidait à la signature et à l'application d'une convention avec le ministère de l'agriculture pour la promotion économique et sociale de la Région Champagne-Ardenne, dans le domaine des activités agricoles et forestières, de l'industrie agroalimentaire et de l'aménagement du territoire rural.

Mais, ainsi que me l'écrivait Monsieur Jean René Garnier (67), avec le Ministère de l'industrie et de l'environnement, il n'en a pas été de même. A propos de la convention conclue entre le ministère de l'environnement et de la qualité de la vie, et de la Région Champagne-Ardenne, relativement à la gestion de l'environnement et des ressources humaines, la région a assisté à la "tentation, voire à la tentative de ce département ministériel de récupérer, par l'intermédiaire de cette convention, les pouvoirs dévolus à la région en ce domaine".

Les départements ministériels ont en effet tendance à considérer que la signature d'une convention leur confère le droit de gérer une partie des crédits du budget de la région ou de cogérer, sans pour autant que la région acquiert ce droit à l'égard des crédits de l'Etat.

Il est évident que si cette tendance continue à se confirmer, les conventions apparaîtront comme un moyen de vider de son sens la décentralisation. Les régions apporteraient alors simplement leur concours financier à des opérations définies par l'Etat lui-même et contrôlées financièrement par lui.

Les régions doivent s'opposer à de tels procédés qui figent pour un certain nombre d'années des sommes importantes sans se réserver une marge de souplesse, de

(67) Jean-René Garnier, directeur général des services de la région Champagne-Ardenne

liberté, lui permettant d'adapter leurs objectifs à la réalité de l'instant.

Sans une telle possibilité, les régions tomberont dans un travers : celui de l'interventionnisme statique. Il doit être laissé aux collectivités locales une large possibilité d'initiative, de proposition et de réalisation, et à l'Etat la possibilité d'avoir un apport garantissant un certain niveau de qualité et un soutien effectif à la recherche et à l'expérimentation.

L'Etat ne doit pas utiliser son pouvoir d'impulsion pour remettre en cause les options décentralisatrices des conventions. Il doit éviter que ses capacités de financement n'aboutissent à imposer ses orientations.

Dans certaines régions, les élus se sont même plaints d'un "faux semblant de concertation" qui a permis au ministère de la culture d'imposer ses conceptions de développement culturel.

En effet, les conventions de développement culturel avaient suscité une véritable dynamique culturelle, et avaient permis d'engager des actions nouvelles dans les régions (68). Ce dialogue Etat-Régions aurait dû permettre l'établissement de nouvelles relations, avec notamment l'acceptation par les administrations d'Etat d'une redistribution de leurs pouvoirs et la nécessité pour chaque région de définir une politique culturelle d'ensemble.

(68) -alors que les interventions traditionnelles privilégiaient le patrimoine et les équipements culturels
- consulter "Ministère de la Culture. Service information et communication. La politique culturelle : bilan de la législature" 1987 p 1 à 19.

2° Ralentissement de la répartition des compétences

Il avait été annoncé en vœux pieux que la nouvelle répartition des compétences ne devait pas avoir pour conséquence de substituer l'impérialisme et la bureaucratie des assemblées locales à ceux de l'Etat. Les autorités publiques décentralisées devaient dès lors avoir des limites à leurs interventions. L'établissement de niveaux de compétences distincts devait le permettre.

En effet, avec la décentralisation, le législateur a choisi de confier la responsabilité principale, sinon entière, d'un groupe d'attributions à la catégorie de collectivités la mieux à même pour la prendre en charge, les relations conventionnelles devant ensuite assurer la cohérence et l'harmonie de la répartition.

Or, si l'on veut bien admettre que la politique conventionnelle améliore le climat des relations entre les personnes publiques territoriales, il est plus difficile d'accepter l'idée selon laquelle leur nature participe à la répartition des compétences. L'apparence contractuelle joue contre la répartition des compétences : "précisément, la liberté contractuelle permet au plus puissant de faire adopter par le plus faible des dispositions qu'il n'aurait pas pu lui imposer par une décision unilatérale" (69). L'objectif recherché par la personne publique territoriale dominante est alors évident : ralentir le processus de répartition des compétences à son profit.

(69) Jean-Claude Douence "les conventions entre les personnes publiques", Mélanges Eisenmann, p 113

La politique conventionnelle aboutira alors à recentraliser (70) les décisions : "la négociation qui s'instaure entre l'instance supérieure (surtout centrale) et l'instance inférieure aboutira à contraindre les autorités locales à ratifier des choix centraux, toujours au motif de la cohérence d'ensemble" (71). Les collectivités locales, dépassées par l'accroissement de la demande des services collectifs et d'actions spécifiques, suscitées par le progrès des techniques, l'amélioration du niveau de vie et le mouvement de décentralisation, auront tendance à s'en remettre aux instances sociologiquement plus fortes.

A titre d'illustration, si les régions peuvent devenir pour les communes des interlocuteurs, qui se considéreront comme des unités de production du cadre de vie, à la différence des administrations de l'Etat, il se peut aussi que celles-ci se fortifient, se structurent et fassent croître leurs moyens et leurs attributions grâce aux conventions, aux dépens peut être des départements et des communes. Dans une telle hypothèse, la répartition des compétences est compromise.

Ainsi, pour les contrats de plan, la volonté des pouvoirs publics est incontestable. La concertation

(70) Ce néologisme emprunté à André Hauriou dans "droit constitutionnel et institutions politiques", Montchrestien 1970 p 627, traduit une des tendances actuelles de la répartition des compétences entre l'Etat et les autres unités administratives.

(71) Rapport Vivre Ensemble, rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, 1977

multiplie les relations entre les personnes publiques territoriales. Mais, si la procédure est unifiée lors de l'élaboration des contrats de plan, elle éclate pour leur suivi. Chaque ministère retrouve sa compétence, et la diversification de la tutelle pour le suivi des contrats se cumule avec celle existant pour les relations hors contrat. Le volume de papier qu'entraînent ces échanges, le nombre d'heures qui leur sont consacrées sont énormes. La réelle répartition des compétences se perd et sa maîtrise échappe à toute politique rationnalisatrice et se transforme en tâtonnements permanents.

Dès lors, on pourrait voir apparaître des majorités de partis, ou de coalitions qui désireront gouverner des "petites républiques en veine d'indépendance". Le jacobinisme et les féodalités réapparaîtraient : féodalité locale, féodalité économique. Les 120 grands bénéficiaires de la décentralisation (98 présidents de Conseils généraux, 22 présidents de Conseils régionaux) prendront du temps à connaître la responsabilité exacte de chacun dans la répartition des compétences. En conséquence, des leaders apparaîtront. L'Etat risque de ne plus avoir la possibilité de garantir la cohérence nationale des actions et la protection des minorités. Subséquemment, des affrontements en résulteraient. Des instances régionales tendraient à devenir des sous-gouvernements et des sous-parlements même. L'importance des "apparatchiks" devrait alors être surveillée au niveau régional. La région devra veiller à ne pas recentraliser le pouvoir par le conventionnement car

elle risquerait de susciter un poryadisme départemental, une révolte des petites collectivités contre les nantis du département chef-lieu. Me^me, une telle situation ne compromettrait-elle pas l'unité nationale ?

**Chapitre 2 : Des conventions, source d'unité ou de divisibilité
de la République**

L'Assemblée Constituante, en adoptant un texte le 11 août 1789 affirmant qu'une constitution nationale et la liberté publique sont plus avantageuses aux Provinces que les privilèges dont quelques unes jouissaient, entendait s'opposer tant aux provincialistes et fédéralistes qu'aux tenants de la monarchie absolue. Elle jetait les bases d'un Etat unitaire, indivisible et décentralisé. Cette idée est reprise en 1791 (71) où il est dit que "le royaume est un et indivisible : son territoire est distribué en quatre vingt trois départements, chaque département en districts, chaque district en canton".

La Constitution de 1958 se réfère aux mêmes principes. Tout en retenant dans l'article 34 et dans le titre XI les critères constitutifs de la décentralisation, elle affirme dès l'article 2 que "la France est une République indivisible". Dans la même perspective, les articles 5 et 16 déclarent que les collectivités locales ne sauraient faire sécession, le Président de la République a la charge d'assurer le respect de l'intégrité du territoire.

Les dictionnaires usuels, Littré, Larousse et Robert s'accordent pour définir l'indivisibilité comme la qualité de ce qui ne peut être divisé, et l'unité comme la qualité de ce qui est seul, qui n'est pas associé à d'autres. Pendant longtemps, les deux termes étaient associés, à tel point que la Constitution de 1958 se bornait à proclamer

(71) Constitution du 3 septembre 1791, article 1er du titre II

l'indivisibilité de la République, renonçant à l'unité. En 1981-1982, les passions s'allumèrent au nom de l'unité et de l'indivisibilité. Des deux côtés de l'hémicycle unité et indivisibilité furent confondues. La droite reproche à la décentralisation régionale et au statut particulier de la Corse de les mettre en péril ; la gauche prétend les renforcer par le droit à la différence et l'adhésion librement consentie. En fait, on finit par confondre unité et indivisibilité. Or, l'unité n'est pas un principe constitutionnel (72). Cependant, la confusion entre les deux notions s'inscrira dans le texte de loi (73).

Cependant, juridiquement et historiquement, on peut déclarer que l'indivisibilité de la République emporte l'interdiction de diviser la souveraineté nationale à la fois dans son contenu interne et dans son assise territoriale (74). Or, il semblerait que ces principes soient atteints par l'inadéquation du découpage institutionnel (section 1) et par l'émergence d'une république duale état-collectivités locales (section 2).

Section 1 : Inadéquation du découpage institutionnel

Une unité nationale vivante et réelle ne peut exister

(72) le conseil constitutionnel qui aurait pu reconnaître l'unité de la République comme un principe fondamental s'est bien gardé de le faire, voir décision 82-137 DC du 25 février 1982 J.O. n° 52 du 3 mars 1982 p 759

(73) Michel-Henry Fabre "l'unité et l'indivisibilité de la République, réalité ? fiction ?

(74) le conseil constitutionnel dans sa décision du 25 février 1982 distingue l'indivisibilité de la République de l'intégrité du territoire mais en les associant. Selon M. Fabre, l'intégrité du territoire n'est que l'indivisibilité territoriale de la souveraineté.

que si elle exprime la riche diversité des besoins, des intérêts. Chaque collectivité doit dès lors pouvoir faire respecter ses droits. Or, officiellement, la République est proclamée indivisible, et ne partage donc la souveraineté avec aucune autre personne publique. Le conventionnement permis par les lois de décentralisation, soulève à ce propos un certain nombre d'interrogations.

En effet, centrée sur les problèmes premiers liés à la mise en place des conventions verticales et horizontales, il ne faut pas se désintéresser de ses conséquences sur le découpage institutionnel. Le conventionnement pose un problème de territoire, c'est-à-dire d'échelon géographique optimal pour l'exercice d'une compétence donnée. Quel est ainsi l'espace géographique et l'espace social au sein duquel peut s'effectuer de la manière la plus satisfaisante possible le dialogue jugé indispensable, se concrétisant par des conventions conclues entre les quatre entités déjà évoquées ? On doit faire état d'une crise de légitimité (I) qui peut conduire à des fusions grâce aux conventions (II).

I. Une crise de légitimité

Au départ de la réflexion sur les collectivités locales, tous les théoriciens acceptaient qu'il y ait 36.000 communes, 101 départements et 22 régions. Le gouvernement décidait de retenir un schéma unique applicable à l'ensemble des collectivités locales. Actuellement, pour exercer au mieux les compétences qui ont été transférées, seul le

conventionnement est dynamique, car le consentement est librement consenti, dans des domaines très divers, et surtout avec des aires géographiques elles-mêmes très diverses. Le conventionnement vise à réformer un passé sclérosé (A), car la volonté politique n'a pas été de choisir entre collectivités (B).

A. Un état des lieux alarmant

De tout temps, la question suivante a été posée : quelle est l'échelle du territoire dans lequel il faut inscrire le développement ?

Jusqu'aujourd'hui la France a vécu sur des délimitations administratives qui, il faut bien le dire, n'étaient pas de bonnes échelles pour le développement. Pour s'en convaincre, et pour permettre de réfléchir rationnellement sur la définition du périmètre stratégique à l'intérieur duquel il faut promouvoir le développement, les cartes départementales, régionales et communales doivent être étudiées.

1° La carte départementale

La contestation du découpage des collectivités locales ne date pas d'hier. Ainsi à l'Assemblée Nationale (75) le

(75) Assemblée Nationale, séance du 3 novembre 1979, Archives parlementaires de 1789 à 1860, 1ère série IX, p 656 à 658.

mardi 3 novembre 1789, Thouret disait que "depuis longtemps, les publicistes et les bons administrateurs désirent une meilleure division territoriale du royaume ; parce que toutes celles qui existent sont excessivement inégales et qu'il n'y en a aucune qui soit régulière, raisonnable et commode... Tout le monde sent combien dans un vaste empire il importe pour l'uniformité de l'administration, pour la bonne surveillance des administrateurs, pour la facilité des gouvernés, d'avoir des divisions du territoire à peu près égales et d'une étendue calculée sur celle qui convient au meilleur exercice des différents pouvoirs".

Dans cet esprit, la loi du 26 février 1790 divisa la France en 83 départements. S'il a longtemps porté avec lui une réputation de circonscription artificielle, des lois de 1831 et 1838 consacrent la personnalité départementale. La loi du 10 août 1871 semble fixer de manière définitive le statut du département.

Ainsi que l'écrit Gérard Belorgey (76), les deux siècles de la vie du département ont donné à celui-ci un enracinement profond dans la vie française, où il joue le rôle traditionnel d'une charnière entre les collectivités locales et la collectivité étatique. L'interface départementale tient à l'origine des élus, à sa fonction de péréquation intercommunale et à son caractère polyvalent.

Jusqu'à peu de temps, il avait résisté à toutes les critiques et à toutes les mises en cause. La carte départementale était très stable. L'existence de chacun des

(76) Gérard Belorgey "la France décentralisée", Ed. Berger Levrault avril 1984 p 221

départements français restait profondément fondée et l'attachement que chacun y manifestait correspondait à la naissance d'une véritable psychologie de patriotisme départemental.

Le département jusque là épargné est contesté. Ce découpage institutionnel, plus ou moins fruit de circonstances historiques et économiques fait l'objet de contestation avec la décentralisation et la répartition des compétences.

De plus en plus, les projets répondent non pas simplement à des considérations techniques, au seul souci de l'efficacité de l'action administrative ; au contraire, ils traduisent en profondeur le souci de répondre à ce déséquilibre institutionnel. Mais cela n'est pas suffisant.

2° La carte régionale

Le mot région, du latin regio, fait son apparition dans la langue française à la fin du onzième siècle. Sa signification est double, selon M. Jean-Marie Rausch (77) : "la région est à la fois une direction et une frontière".

Les régions ont naturellement des frontières aléatoires et discutées. Certaines se disent écartelées, comme la Normandie, d'autres paraissent indûment circonscrits à des centres d'intérêts comme la Côte d'Azur ;

(77) Jean-Marie Rausch, "un président de région s'explique" revue *Projet*, avril 1984 n° 184 p 573

les Alpes s'interrogent sur leur adhérence à la région lyonnaise, à la Provence et se regardent de fait comme une zone méritant d'être région ; certaines ne ressentent aucune réelle identité comme les Pays de Loire. Bien des départements, selon Gérard Belorgey, sollicitent le rattachement à une région voisine de celle à laquelle ils appartiennent, tandis que quelques régions à forte identité régionale recherchent un élargissement. Les débats sur les frontières sont doublés d'un débat sur la dimension optimale de la région. L'approche géoéconomique préfère les grandes régions. Mais en gagnant en dimension, elles perdent en efficacité administrative : pour le Maire d'une commune des Alpes ou des Pyrénées, la région est aussi loin, aussi anonyme que Paris.

Le découpage régional est très contesté, car un certain nombre de régions mises en place en 1972 ont un caractère artificiel et ne tiennent pas compte des solidarités historiques et économiques. Cette artificialité, que certains ont crue volontaire était liée au désir de faire des régions des ensembles de départements, ce qui interdisait qu'un département puisse être divisé en deux régions, et aussi, de faire des régions relativement homogènes entre elles, c'est-à-dire d'une taille comparable.

Cette artificialité et cette "absence de solidarités

que l'on constate dans certaines régions" (78) explique que ce découpage soit contesté. On peut citer à cet égard l'exemple des deux départements savoyards ou le désir du département de l'Indre d'être rattaché à la Région du Limousin ; de même la volonté du département de Loire Atlantique d'être rattaché à la Région Bretagne.

Le découpage régional est par conséquent un problème primordial, car s'il est conservé, peu de collectivités locales pourront se reconnaître dans les aspirations qu'il développe. Il faudrait dès lors retoucher la carte pour l'aligner sur les aspirations réellement régionales. Mais très vite, il faudrait aussi définir des espaces géographiques autres, prenant en compte par exemple l'isolement des provinces basques, l'érection en région de l'irendentisme du pays niçois. Toucher à la carte régionale sera-ce la solution ? Les conventions n'interviennent-elles pas ?

3° La carte communale

Sous l'Ancien Régime, villes de communes et de consulat, villes franches, bourgs et villages, étaient regroupés sous le vocable de "communautés" (79) et définis à ce titre comme "des sociétés d'hommes qui habitent un même lieu". Leur personnalité morale était incontestée. En 1789, leur maintien s'impose à l'Assemblée Nationale Constituante,

(78) Le Débat - novembre 1981 p 20

(79) Le dictionnaire universel d'Antoine Furetière, réédition, 1978, t. 1, Ve "Communauté"

qui les dote de municipalités élues (80). Les communes font l'objet d'une reconnaissance juridique : 35.000 communes existent. Mais peu à peu celles-ci sont contestées : le nombre de communes qui a pendant longtemps exprimé la richesse sociologique de la société française semble peu à peu traduire une incapacité à répondre aux besoins du monde.

En effet, selon Gérard Belorgey, un maillage de même modèle couvre tout le territoire français. La première caractéristique de la vie locale est qu'elle a coulé des situations variables dans un moule identique, alors que la diversité est grande entre communes. Sur les 36.394 communes, 31.584 sont considérées comme rurales. En France, on est en présence d'une poussière de petites communes :

990 ont moins de 50 habitants

3.004 ont entre 50 et 99 habitants

7.126 ont entre 100 et 199 habitants

c'est-à-dire que 11.120 communes ont moins de 200 habitants.

11.283 ont entre 200 et 499 habitants

5.847 ont entre 500 et 900 habitants

c'est-à-dire que 28.250 communes ont moins de 1.000 habitants.

En tout, 32.746 communes, soit 90 % d'entre elles ont moins de 2.000 habitants, et ces 32.746 communes ne rassemblent que 26,7 % de la population (81).

C'est dans ces multiples enceintes de dimensions et de démographies inégales que se nouent les rapports. Cet

(80) loi des 14 - 22 décembre

(81) Correspondance Municipale "la nécessité de la coopération intercommunale", 1983 par Gérard Belorgey

émiettement communal favorise selon certains une administration insuffisante et coûteuse (car les frais de fonctionnement sont dupliqués). Une solution se devait d'être trouvée par les lois de décentralisation. Uniformité, disparité ? Le choix était difficile, sachant que si on dote toutes les collectivités des mêmes pouvoirs, certaines ne pourront jamais les utiliser. La volonté politique a été simple : elle n'a pas choisi, et a laissé la collaboration communale s'organiser autour de collaborations organiques ou fonctionnelles. "L'école de la démocratie" (82) qu'offre le niveau communal n'a pas été touchée, car ainsi que le déclarait le Président de la République (83) "il n'est pas question de toucher autoritairement à ce découpage".

B. Une volonté politique : le non choix

Selon Paul Graziani (84), la région apparaissait auparavant comme une instance d'incitation. Or, la réforme incite la région à assumer un rôle de gestion, ce qui suppose une superposition de quatre niveaux. Certains se demandaient si, en raison de l'émiettement communal constaté et des défauts de découpage relevés, un choix se porterait sur l'une ou l'autre de ces entités, afin d'en faire un lieu privilégié de pouvoir.

Laisser les collectivités compétentes en tout domaine,

(82) Selon une expression de Alexis de Tocqueville

(83) Pierre Gremion "régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la Ve République", le Debat 1981

(84) Paul Graziani, président du Conseil Général des Hauts-de-Seine, R.P.R.

conduit à la multiplication de la concurrence et à l'enchevêtrement des compétences. Il était nécessaire de déterminer des vocations. Si en matière de compétence cet objectif a été partiellement atteint, en matière de pouvoirs, le non choix est patent.

1° Non choix structurel : quatre niveaux de pouvoirs

En 1788, Condorcet, dans son "Essai" propose de distinguer trois divisions administratives : les communautés à la base, les districts et enfin les provinces.

La communauté doit correspondre selon lui soit à une ville, soit à plusieurs villages, et ceci pour deux raisons principales : "la première pour que les communautés de campagne n'aient pas à l'égard des villes une infériorité trop marquée, la seconde afin que les communautés de campagne soient moins exposées à l'influence d'un seigneur". Quant aux critères de ces communautés, ils sont à la fois démographiques et territoriaux : "les communautés ne contiendraient pas au dessous de 4 à 5.000 personnes, ni au dessus de 10 ou 12.000 (donc 3 à 4.000 communautés) ; l'étendue devrait être calculée de manière à ce que "dans l'espace d'un jour les citoyens les plus éloignés du centre puissent se rendre dans le chef-lieu, y traiter d'affaires pendant plusieurs heures et retourner chez eux".

Condorcet est toujours préoccupé de créer des divisions territoriales à peu près égales et il propose de rassembler les populations des campagnes dans des unités de taille

comparable.

Seyes partageait les idées de Condorcet sur la nécessité de créer de grandes communes (85) pour former l'esprit public. Qu'en a-t-il été en 1982 ?

L'élargissement, le rajeunissement et le renforcement de la commune devait constituer la première étape d'une réforme d'ensemble des collectivités locales. Puis, car il n'est pas possible de restructurer les collectivités communales si l'on ne prévoit pas dans le même temps, les structures dans lesquelles elles s'insèrent, il était nécessaire de modifier la région afin d'en faire autre chose qu'un simple département élargi. En tout état de cause, on devait parvenir à une situation nettement différente de la situation précédente (86). Un nouvel équilibre aurait dû s'instaurer entre ces collectivités locales et l'Etat.

Or, la France s'est offerte quatre niveaux de collectivités publiques : état, région, département et commune. La réforme réalisée n'a pas modifié le découpage administratif de la France. La France, en refusant la restructuration des échelons administratifs ne s'offre-t-elle pas le luxe d'une suradministration ? La dilution des responsabilités et la confusion des compétences entre la région et le département, une concurrence infrarégionale risque d'être le corrolaire de ce non choix.

(85) Henry Roussillon, "les structures territoriales des communes, réformes et perspectives d'avenir" LGDJ 1972

(86) Club Jean Moulin "les citoyens au pouvoir - 12 régions-2.000 communes", collection Jean Moulin/Le Seuil 1968

En effet, ayant refusé de toucher la carte, le lancement d'une dynamique régionale peut, à court terme, heurter de front le môle départemental, ses enracinements, ses pesanteurs (87).

Dans quelques rares cas, la région va gagner : en Bretagne grâce à l'histoire, en Corse et en Alsace grâce à l'histoire et à la géographie réunies, dans le Nord Pas de Calais grâce à l'implantation socialiste et à l'homogénéité industrielle et urbaine ; peut être en Haute Normandie, grâce à l'économie et contre le monde rural. Ailleurs, la région tend à être contrée par l'alliance du monde rural, des élus, des technostructures et aussi parce qu'il faut bien appeler des patriotismes de département : la Nièvre, Nancy, le Pays Niçois, le littoral charentais, refusant respectivement Dijon, Metz, Marseille et Poitiers.

Aura-t-on lancé à grand bruit une réforme permettant l'instauration de conventionnements désirés par tous ces partenaires, mais qui s'engluera dans le piège des patriotismes locaux, soit de région, soit de département ou de villes (Sochaux, Montbéliard ou Saint Etienne) ou même un pays rural, selon une carte qui dessine moins des régions viables que des sous-départements (88)".

La multiplication des possibilités de relations conventionnelles entre collectivités locales pourra susciter également la multiplication des relations conflictuelles. L'absence de liaison organique entre les catégories de

(87) Marc Becam : maire RPR de Quimper, secrétaire d'Etat aux collectivités locales avant 1980 ; depuis 1980, il est sénateur du Finistère.

(88) Le Débat, novembre 1981, p 20

collectivités oppose de sérieux obstacles à l'efficacité de la nouvelle administration territoriale et conduit à des frictions entre elles (89). Ainsi la possibilité de créer des institutions interdépartementales plus librement qu'auparant et de leur confier des responsabilités plus importantes peut être utilisée comme un moyen de contester le découpage régional. Il est en effet facilement envisageable que se multiplieront les conventionnements entre les départements faisant partie de cette institution, et cela au détriment de la région.

C'est bien en ce sens, selon Jean-Claude Bouzely, qu'a oeuvré Michel Barnier, député de la Savoie, pour constituer une institution entre les deux départements savoyards, afin de créer entre eux une certaine solidarité et coopération conventionnelle. Si un tel mouvement ne vise qu'à corriger marginalement les inconvénients du découpage régional, il peut être admis sans difficulté.

Mais en l'espèce, il vise à contester le découpage régional. Cela peut avoir des conséquences graves pour le fonctionnement de ces régions. Le fonctionnement même de ces institutions interdépartementales va être à la source de conflits entre les diverses collectivités locales, certaines désirant conventionner avec elles et ne le pouvant pas, d'autres ne voulant pas mais y étant moralement obligées.

Ces conflits tendent à se renforcer à l'heure où la vie locale prend un caractère de plus en plus politique.

(89) J.P. Lebreton "la loi du 7 janvier 1983", Dalloz 1983, Doctrine n° 3107

Plus grande est la chance de voir surgir des conflits dont les racines ne se trouvent pas simplement dans des différents de fond, mais dans des conflits de parti. Les possibilités de conventionnement (par les chartes intercommunales...) risquent de multiplier leurs relations conflictuelles, comme de nombreux exemples de coopération l'ont montré.

Parallèlement, la création d'institutions d'utilité commune (90) pourra aboutir à des frictions avec les institutions interdépartementales, les premières permettant, par le biais de conventionnements intensifs, les découpages administratifs.

Enfin, la possibilité offerte aux régions de conclure des conventions interrégionales sur les matières qui leur ont été transférées, "risque de créer des disparités entre les régions et au sein même de ces régions (91). De nouveaux rapports de compétences ne vont-ils pas surgir ?

2° Non choix institutionnel : quatre niveaux de compétences

Lors de son 65e Congrès, l'Association des Maires adoptait la motion suivante (92) : "tous les Maires, quelles que soient la taille et l'importance de leur commune, doivent avoir la possibilité d'assumer la responsabilité pleine et entière de l'aménagement et de l'organisation de

(90) prévues par le décret du 9 juin 1983

(91) Ferrari Pierre et Vier Charles Louis, la mise en oeuvre de la réforme régionale, AJDA mars 1975, p 100

(92) 65e congrès de l'A.M.F., 1982, motion de la commission d'urbanisme

l'espace de leur commune". Cette motion reflète la situation de l'ensemble des collectivités locales.

En effet, la France a-t-elle les moyens de connaître quatre niveaux d'administration sans que se créent des tutelles, sans que n'apparaisse une reconstitution de pouvoir et en quelque sorte de hiérarchie d'un niveau sur un autre ?

Les lois de décentralisation ont réalisé un transfert de compétences à structure constante. Les mêmes transferts de compétence par exemple pour les 20 % de communes qui ont plus de 20.000 habitants comme pour les 80 % qui ont moins de deux mille habitants a eu lieu. La plupart des communes ont des besoins et des aspirations très inégales. Certains ont parlé d'une "décentralisation à deux vitesses" (93) qui favorise certaines collectivités locales disposant d'un embryon d'autonomie, mais qui n'encourage guère les autres à acquérir plus d'autonomie.

Il aurait été nécessaire de revoir l'ancien découpage territorial afin de mieux susciter l'initiative à la base. La législation induit en effet au niveau de la répartition des compétences trop d'opacités et de blocages. Un développement local autonomé ne peut pas avoir lieu. Pour s'en persuader, il suffit d'étudier la capacité d'intervention des régions.

(93) A. Denis "le transfert de l'urbanisme, un droit ou un privilège ?", Intervention, n° 3, mars-avril 1983 p 14

En effet, les régions se trouvent simultanément dotées et handicapées par la réforme : elles doivent, au titre du plan prendre des décisions qui engagent l'avenir socio-économique de départements et de communes. Ces dispositions témoignent de la place qu'elles occupent désormais. Mais la répartition des compétences n'écarte pas un danger majeur : celui d'une superposition des administrations départementales et régionales sur un même territoire avec les inconvénients qu'une telle situation impliquerait. Le cas de la Bourgogne est à cet égard significatif.

Se situant dans les quinze premières places pour la production et le revenu par habitant, la région Bourgogne ne bénéficie cependant pas d'une reconnaissance administrative. La raison est simple : le budget de la région est très inférieur aux budgets départementaux. Par ailleurs, ses financements venant s'ajouter à d'autres, son action est très peu visible. Si en Bourgogne, comme dans la plupart des régions, les départements n'ont pas participé réellement à la planification, permettant ainsi à la région de s'affirmer comme l'échelon unique de programmation économique, les conseils généraux affirment leur volonté de maîtriser leur stratégie économique et se dotent de services spécialisés. Est dès lors posée la question de l'articulation de ces deux niveaux, afin d'éviter la redondance et la complication du système par la présence d'échelon d'administration à compétence identique. En fait, en refusant de trancher entre la région et le département, le législateur a peut-être redistribué les attributions, mais a conservé intact tous

les protagonistes (94). Cela se traduira par des duels inégaux.

Cependant, afin de ne pas se voir opposé le reproche suivant : "vous êtes plus fort pour décrire les obstacles à vaincre que pour dire comment les vaincre", il est possible de dire que les conventions peuvent résoudre les inconvénients décrits.

II. Une étape vers la fusion : les conventions

Selon Georges Gontcharoff (95), le problème majeur que l'on rencontre à l'heure actuelle est celui du maillage adéquat de l'espace au regard des découpages administratifs hérités. Les départementalistes et les régionalistes s'opposent, mais surtout un nombre croissant d'acteurs locaux reconnaissent que la distribution communale est inopérante.

Cette préoccupation n'est pas nouvelle (96) et il

-
- (94) Marc Abélès "les chemins de la décentralisation", les Temps Modernes, 41^e année, février 1985 p 1426 et s.
- (95) Georges Gontcharoff "l'émergence d'un nouveau découpage de l'espace", Correspondance Municipale, mars 1984 n° 246 p 35
- (96) Thouret, à l'Assemblée Nationale le mardi 3 novembre 1789 déclarait "je sais bien qu'on paraît craindre qu'en ce moment, où les hommes sont, malgré eux, entraînés vers leurs anciennes liaisons, parce que le gouvernement, dit-on n'a pas la force de la rallier à lui, on ne risquât à augmenter la confusion en voulant rompre les unités provinciales. Mais... il est assez naturel que dans ce moment de passage à la liberté et du relâchement des anciens pouvoirs, les citoyens aient vu dans leurs anciennes relations le moyen de mieux supporter la commotion qui les agite... la position n'est plus la même qu'elle était avant la révolution actuelle. Lorsque la toute puissance était par le fait dans les mains des ministres et lorsque les provinces isolées avaient des droits et des intérêts à défendre contre le despotisme, chacune désirait avec raison d'avoir son coup particulier d'administration..."

convient de la dépasser. Après avoir constaté que la fusion est une solution difficilement applicable (A), nous en viendrons à une période de coexistence des découpages anciens et des découpages nouveaux, et à la reconnaissance que les conventions peuvent être un facteur d'unité (B).

A. La fusion : une solution difficilement applicable

"Les communes sont trop faibles et trop nombreuses pour trouver les hommes et les ressources nécessaires à leur développement autonome", déclarait Louis Hamon. La solution de la fusion peut dès lors être avancée. La France n'est pas le seul pays à avoir rencontré ces difficultés.

Les mêmes problèmes se sont en effet posés dans tous les pays développés de l'Europe Occidentale. Tous ont mis en oeuvre des réformes aboutissant à une diminution plus ou moins impérative, plus ou moins draconienne du nombre des communes. Ainsi en 1974, la Belgique est passée de 2.359 à 589 communes. Aucune d'entre elles n'a moins de 5.000 habitants. En 1968, l'Allemagne fédérale est passée de 24.074 à 7.990 communes. En France, un tel système est difficile à mettre en oeuvre.

1° Difficultés de mise en oeuvre

Le gouvernement s'est refusé à adopter des mesures de regroupement, fusions autoritaires, qui auraient été peu conformes à nos traditions. Il a préféré élaborer des structures d'accueil nouvelles et provoquer une prise de conscience progressive par les élus des exigences de leurs

missions.

Libéralisme et empirisme avaient inspiré des formules souples respectant l'autonomie des communes, dont l'adhésion était seulement sollicitée et encouragée. La politique du regroupement avait été pratiquement menée à partir de méthodes de persuasion et d'incitation. Le gouvernement avait fait un pari sur la contagion du groupement et sur la vertu de l'expérience. Mais les résultats numériques démontrèrent que le regroupement restait un phénomène marginal. Son échec était patent.

Pour s'en convaincre, il suffit de prendre l'exemple de communes fusionnées dans le canton d'Albestroff (97).

Dans le canton d'Albestroff, on parlait fusion depuis plus de dix ans. C'est finalement par arrêté en date du 21 juin 1973 que les communes de Givrycourt, Insming, Munster, Réning, Torcheville et Albestroff furent fusionnées par association. Or, peu de temps après Munster se séparait de cette entité. Insming a pris la même voie après les dernières élections municipales. Sous l'impulsion du Conseiller Général Renaud Muller, ce village de près de 600 habitants avait décidé dès avril 1983 de revenir à l'autonomie : "Notre commune, une des plus importantes des 26 du Canton d'Albestroff est tout à fait capable de se défendre seule et de décider seule de son avenir".

Le vieux conseil d'Alexis de Tocqueville "parmi toutes les libertés, celles des communes, qui s'établit si difficilement, est aussi la plus exposée aux invasions du

(97) voir à ce propos le Républicain Lorrain, Edition de Sarrebourg, 18 novembre 1983

pouvoir. Livrées à elles-mêmes, les institutions communales ne sauraient guère lutter contre un gouvernement entreprenant et fort... pour se défendre avec succès, il faut qu'elles aient pris tous leurs développements, et qu'elles se soient mêlées aux idées et aux habitudes nationales" (98), n'a pas été suivi. L'échec du volontariat doit être constaté.

Elle provient principalement du but donné à ces fusions : elles devaient essentiellement pallier le centralisme administratif, réduire les effets anarchiques de la croissance urbaine. Or, sur ces objectifs, l'adhésion des pouvoirs locaux n'a pas été recueillie, et s'il l'avait été, ils auraient déclaré qu'institutionnaliser des fédérations de communes réduites aux rôles d'aménageur des formes de l'espace et de l'organisation est voué à l'échec.

Si on leur avait demandé leur avis, elles auraient, selon une expression de Jean-Louis Guigou (99) montré d'autres ambitions, telles qu'exercer un contrôle sur le contenu des compétences transférées, c'est-à-dire planifier, organiser, prévoir leur développement.

2° Limites d'une politique de fusion

Il faut être conscient qu'une politique de fusion ne peut être menée à l'heure actuelle, en raison de la

(98) ce "gouvernement entreprenant et fort" peut être aussi bien celui de l'Etat que celui des départements ou des régions.

(99) Bernard Planque "le développement centralisé : dynamique spatiale de l'économie et planification régionale" coll. GRAL n° 16 Litec 1981. Article de Jean-Louis Guigou "coopération intercommunale et développement par la base".

faible stabilité de l'assise territoriale et de la généralisation de l'urbanisation.

En effet, il existe déjà des entités spatiales distinctes des collectivités locales actuelles et non repérées définitivement dans l'espace physique, qui constituent des espaces territoriaux ayant leur propre cohérence. Les ignorer et parler de fusion de communes uniquement en terme de compétence administrative est une erreur. La conception du Rapport Guichard, basée sur cette réflexion de "regroupement de communes grâce aux compétences administratives" ne pouvait aboutir qu'à exercer une pression politique sur les élus". L'assise territoriale des personnes juridiques ayant une importance dans le jeu économique n'est pas constante. Dès lors, il faut attendre qu'une certaine stabilité géographique se réalise.

Par conséquent, ne pourraient être fusionnées que les communes qui présenteraient une stabilité et un plan de développement à moyen terme. Ces communes devraient recevoir en contrepartie des compétences et des moyens pour réaliser leurs objectifs. Ces nouvelles entités pourraient se constituer en des modèles d'organisations spécifiques, avec une plus ou moins grande intégration dans des centres de décisions communaux.

La prise de conscience de l'effort nécessaire à réaliser en ce domaine pourrait se concrétiser par la possibilité offerte aux personnes publiques territoriales de conventionner. Cette approche purement conventionnelle du regroupement ou de la fusion de communes constitue tout à la fois une synthèse et un renouvellement. Elle pourrait

concilier la dévolution de compétences plus étendues aux collectivités locales de base, avec la notion de solidarité locale. Pour reconquérir leur "identité locale" et leur territoire, les collectivités locales doivent utiliser l'arme qui leur est offert par celui qui souhaite toujours les dominer, c'est-à-dire des techniques et des processus conventionnels.

B. Les conventions : un facteur d'unité

Les structures territoriales traditionnelles, contestées dans leur fondement, doivent conduire à une évolution : il faut reconsidérer le module collectivité locale sous son aspect non territorial. La possibilité qui leur est offerte de conventionner doit être entendue comme un facteur d'unité, permettant de recréer des entités économiques, culturelles et sociales homogènes. Les conventions palieraient l'inconvénient des regroupements et fusions qui permettent à l'Etat de transférer aux élus locaux des tâches dont il a normalement la charge. Les collectivités locales interrogées (100) veulent bien se regrouper sous quelque forme que ce soit, mais non devenir des relais de l'Etat.

Il est possible de démontrer que les conventions ont partiellement atteint ce but en créant de nouvelles dynamiques locales par delà les découpages administratifs.

(100) lors de l'enquête réalisée

1° Convention, coopération et association

Le principal mérite des lois de décentralisation a été de créer, à côté du "système hiérarchique des collectivités publiques en prise sur trois étages", de véritables confédérations de collectivités, permettant aux personnes publiques territoriales d'évoluer au fur et à mesure des opportunités conventionnelles qui se présentent.

Le président de la République avait déclaré à Dijon lors de la réunion de l'assemblée inter-régionale (101), qu'il convenait d'engager le pays dans un ouvrage dont la construction lui permettra d'être présent à un grand rendez-vous économique et politique, au rendez-vous de l'Europe de la fin de la prochaine décennie. Au rendez-vous, les collectivités locales seront présentes car elles ne se comportent plus en entité refusant le contact avec d'autres collectivités. La coopération que l'on constate grâce aux conventions préserve l'unité de l'Etat. Une étape a été franchie grâce au système conventionnel.

En effet, le développement territorial signifie l'utilisation des ressources par ses résidents pour satisfaire ses besoins. Les composantes principales de ses besoins sont identiques à toutes les collectivités locales. Dès lors, il était nécessaire de parvenir à un développement fonctionnel basé sur une action communautaire volontaire : les conventions y sont parvenues, car elles ont permis une

(101) 24.11.1975 "De grandes liaisons autoroutières à l'échelle européenne qui prennent des dimensions européennes".

coopération intercommunale qui a le mérite de préserver l'existence des collectivités locales, tout en permettant la satisfaction des besoins fondamentaux des habitants.

Elles ont permis de préserver l'existence des collectivités locales et de répondre aux objectifs du gouvernement actuel qui désirait simplement "simplifier et alléger les régimes intercommunaux pour limiter les contraintes et laisser plus de place au libre accord" (102), ainsi que de préserver l'unité de la République. Les chartes intercommunales ont été des facteurs d'unification territoriale et fonctionnelle :

- leur action s'exerce sur un périmètre territorial nettement délimité, que ce soit celui des agglomérations (Rennes, Roanne), des bassins industriels en crise (bassin de Landres, vallée de l'Orne), de pays (pays de Romans, Vitry le François, Aubenton-Hirson, Mayenne Angevine) ;
- elles possèdent également un domaine de compétences qui leur est propre. Ainsi, avec une structure administrative support de la charte du bassin de Landre (syndicat intercommunal à vocation multiple : SIVOM), il est prévu que les statuts engagent contractuellement les communes. Chacune d'entre elles choisi de participer à un certain nombre de domaines (action socio-économique, urbanisme et aménagement, logement, informatique, socio-culturel, moyens techniques, équipement d'infrastructures, service public). Dans ces secteurs, le SIVOM exerce de plein droit, et

(102) Pierre Bruneau "le Conseil Municipal", collection française, 2e édition 1983

au lieu et place des communes, les pouvoirs.

- l'existence d'une communauté réelle d'intérêts et de besoins justifie un système de représentation direct : le SIVOM est administré par un comité composé de 39 membres soit deux délégués par communes, plus un délégué par tranche ou fraction de tranche de 1.000 habitants. Les délégations de compétences au SIVOM sont renouvelées après chaque renouvellement des conseils municipaux ou du président du SIVOM.

- enfin une fiscalité directe communautaire est prévue en fonction de certaines clés de répartition suivant les principales orientations.

A titre d'illustration :

Domaine d'action	orientations	clés de répartition
socio-économique	. promotion et gestion de zones existantes ou à créer	10 % de la population
	. toute forme de planification	90 % du potentiel fiscal

Les frais d'administration générale sont répartis entre toutes les communes membres du SIVOM à raison de 50 % en fonction de la population et de 50 % en fonction du potentiel fiscal.

Un tel système permet de conserver les communes de base, qui, pour certains hommes politiques, constituent les cellules fondamentales du tissu territorial français. Il y a

en effet une justification objective à la multiplicité des communes : dans toute la France rurale, la carte des communes est calquée sur l'habitat. Les communes n'y sont pas une entité administrative arbitraire. Elles ne sont que le reflet de la réalité physique et sociale de la vie des hommes. Bien des communes rurales se sont dépeuplées mais tant qu'elles restent habitées, il reste une communauté dont la vie et les problèmes sont distincts et différents de ceux des autres, et qui a droit à exercer la responsabilité de son destin.

Le conventionnement a permis d'amorcer un processus de regroupement artificiel des communes, en leur donnant le moyen de prendre en main effectivement leur destin, et en leur donnant la possibilité de s'associer avec leur voisine, dont le destin les concerne aussi. Un mouvement irréversible se met en marche : "la coopération intercommunale a été placée au coeur de la démocratie locale, telle qu'elle est vécue par l'ensemble des Français et de leurs élus" (103).

La dynamique n'étant pas la même partout, le conventionnement évite les effets pervers du regroupement autoritaire. Il suscite des regroupements de nature à reconstituer une unité de conception et de décision à l'échelle des solidarités de fait qui existent à l'intérieur d'un même espace urbain.

La convention en définitive ne vise pas à être un instrument juridique nouveau ou plus contraignant que ceux qui existent déjà. Il permet simplement de donner aux collectivités locales l'envie de faire quelque chose

(103) Rapport "Vivre ensemble", présenté par Olivier Guichard, la Documentation Française 1977

reposant sur une procédure et des objectifs. La convention permet aux personnes publiques qui ont une taille trop réduite pour disposer de moyens humains suffisants, d'exercer pleinement leurs compétences. La satisfaction des besoins fondamentaux des habitants s'en trouve automatiquement aidée, et ainsi que le déclarait Maurice Hauriou (104) : "une mainmise plus directe du peuple souverain s'effectue sur la décentralisation". La convention est dès lors compatible avec une forme allégée de tutelle qui garantit l'unité nationale. Dans cette perspective juridique, la convention s'oppose-t-elle au fédéralisme ? doit-elle empêcher toute forme de recomposition territoriale ?

2° Convention et fédéralisme

Le Conseil Constitutionnel a refusé toute forme de fédéralisme comme l'explique M. François Luchaire, professeur de droit et ancien membre du Conseil Constitutionnel (105). En effet, le Conseil Constitutionnel a accepté la loi qui concerne la Corse parce qu'elle ne met pas en cause deux principes affirmés par la Constitution, d'une part l'indivisibilité de la République, d'autre part l'intégrité du territoire. Le Conseil Constitutionnel a exclu toute forme de fédéralisme en s'opposant à ce que les décisions du Conseil Municipal soient exécutoires de plein droit.

(104) Maurice Hauriou "étude sur la décentralisation" Paris, 1892

(105) François Luchaire, professeur de droit, "Le Monde", 28 février 1982

Pour certains auteurs (106), le fédéralisme est la forme la plus poussée de la décentralisation. Dans un Etat unitaire, d'autres entités que l'Etat peuvent bénéficier de la qualité de personne publique mais aucune ne détient une parcelle du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire. Dans un état fédéral, les collectivités associées jouissent de compétences propres résultant du démembrement politique. Une répartition des compétences constitutionnelles entre les autorités centrales de l'Etat fédéral et les autorités des Etats fédérés se produit. On a une société d'Etats dont les liens de dépendance vis-à-vis de l'Etat fédéral sont de nature contractuelle et excluent toute forme de contrôle institutionnel autre que le contrôle judiciaire (107). Fédéralisme et convention devrait dès lors s'opposer.

Sur le terrain cependant, fédéralisme et conventionnement ressortissent à une même vision. Car, "si on veut respecter l'existence même des collectivités locales de base, la seule solution possible et concevable réside dans une organisation administrative de superposition, un fédéralisme administratif au niveau local" (108).

Il faudrait dès lors parler de fédéralisme administratif, et non de fédéralisme constitutionnel. On

(106) voir notamment Ch. Debbasch, Science administrative, Dalloz 3e édition 1976, p 204

(107) voir Marianne Andrault, Philippe Dressayne "Décentralisation", juriscasseur des collectivités locales, 1984

(108) André de Laubadère, Actualité juridique de droit administratif 1967.

emprunterait au système fédéral l'organisation caractéristique des rapports de superposition entre deux catégories de collectivités qui demeurent intérieures à l'ordre administratif de l'Etat unitaire. L'organisation fédérale permettrait de dépasser les contradictions communales en établissant des rapports techniques de coopération dont le conventionnement serait la base.

C'est ainsi qu'existerait un niveau primaire appelé "circonscription de contact", et un niveau secondaire de regroupement coopératif de communes appelé "circonscription des problèmes" (109). Selon Pierre Germain, en toute personne publique territoriale résiderait la circonscription de contact attachée à traiter localement les questions d'intérêt local, et dans des conditions d'information et de débat public qui favorisent la participation et le contrôle des citoyens sur ses décisions. Cela permettrait de maintenir à chaque collectivité une vie autonome, une part de liberté. L'objectif du fédéralisme constitutionnel ne serait en aucune manière visée.

La "circonscription de problèmes" viserait à accueillir en son sein un certain nombre de personnes publiques territoriales" désirant agir de concert sur un objectif donné. L'Etat qui auparavant ne visait qu'à avoir "un centre de volonté, des leviers qui s'y rattachent, et des corps secondaires sur qui agissent ces leviers afin d'étendre les

(109) Pierre Germain, préfet, in Administration n° 59

mouvements jusqu'aux dernières extrémités" (110) serait intégré par moment à ces circonscriptions de problèmes, tout en conservant son rôle traditionnel d'Etat souverain.

L'unité et l'indivisibilité de la République serait d'autant mieux respectée qu'elle s'exercerait entre personnes publiques territoriales de plein exercice, fières de leur identité, attachées à leurs pouvoirs, capables d'assurer leur développement, garantissant la liberté des citoyens et de la société locale, face à d'autres collectivités locales dont les attributions auraient par ce fédéralisme administratif, cessé d'être omnipotentes et tentaculaires, pour se restreindre à des fonctions égales en nombre et en force à leurs voisines. La possibilité offerte à toute personne publique territoriale de conventionner permet de dire qu'un fédéralisme administratif se créera en atténuant la puissance de l'Etat par le haut ; fédérer consistera à concentrer le pouvoir sans doute, mais non tout le pouvoir. Ce mouvement "conventionnel-fédérateur" s'inscrit dans la ligne décentralisatrice en tant qu'il superpose à des pouvoirs épars un pouvoir unificateur.

L'idéal que nous venons de développer reste dans la droite ligne de ceux développés auparavant : il s'agit toujours d'équilibrer le pouvoir par le pouvoir, dans la perspective libérale de Montesquieu : "... il faut que, par la disposition naturelle des choses, le pouvoir arrête le pouvoir". Au fond, le fédéralisme administratif peut

(110) Billaud - Varrenne écrit cette phrase en 1791

permettre de trouver la solution aux problèmes des personnes publiques territoriales dans le jeu des équilibres de forces.

Section 2 : L'émergence d'une république pluraliste : Etat-Collectivités locales

Alexis de Tocqueville énonce de manière à la fois précise et très simple (111) que "chacun est le meilleur juge de ce qui n'a rapport qu'à lui-même, et le plus en état de pourvoir à ses besoins particuliers".

Affirmé comme postulat, ce principe est renforcé par une impossibilité pratique que Tocqueville considère comme absolue : "un pouvoir central... ne peut embraser à lui seul tous les détails de la vie d'un grand peuple". Cette affirmation est confirmée par les lois de décentralisation qui prévoient la création de niveaux détenant des compétences propres. La possibilité offerte aux collectivités locales telles que la région, le département, la commune, de conventionner conduit à l'émergence d'une république pluraliste fondée sur des entités plus ou moins étendues géographiquement : l'Etat et les collectivités locales.

Il ne faut pas parler en l'espèce de concession du pouvoir central, car il ne consent pas à abandonner volontairement une partie de ses attributions. Il offre aux collectivités locales la chance de s'en saisir : libre à elles. En France, cette conquête a été amorcée depuis des

(111) Alexis de Tocqueville "De la démocratie en Amérique", vol. I p 81

décennies, et connaît (112) un développement important depuis quelques années. Il ne s'agit pas d'une oeuvre naturelle du temps, mais d'une volonté consciente et coordonnée qui aboutit au développement de la notion de service mixte et de remembrement (I), ainsi qu'à l'apparition d'institutions ou de structures intermédiaires (II°).

I. Développement de la notion de service mixte et de remembrement

Le décalage important qui existait auparavant entre le niveau principal de décision et le niveau de la responsabilité devant les électeurs tend à s'atténuer aujourd'hui. Cet amenuisement favorise la prise de conscience par les collectivités locales du rôle qu'elles peuvent jouer. L'apparition de la notion de service mixte (A) et de remembrement (B) en est la preuve tangible. Une évolution institutionnelle et fonctionnelle se réalise.

A. Développement de la notion de service mixte

La possibilité offerte aux personnes publiques territoriales de conventionner entre elles permet de gérer commodément des services communs. Grâce à ces conventions, les petites communes qui sont si nombreuses peuvent échapper aux fâcheux effets de leur faiblesse et de leur isolement.

(112) non pas son apogée

Trop faibles pour agir, trop pauvres pour créer des services véritables, trop ignorantes de leurs véritables intérêts, elles gagnent à conventionner.

Autoriser, sans l'imposer dans les textes, le conventionnement entre des collectivités locales ayant des intérêts identiques, a permis de prendre conscience des besoins, tout en "laissant carrière aux initiatives locales" (113). Les intérêts locaux et nationaux ont été interprétés (1°) et les relations contractuelles se sont développées (2°).

1° Interprétation accentuée des intérêts locaux et nationaux

La distinction que Tocqueville effectue entre les matières relevant du pouvoir central et celles faisant l'objet d'une décentralisation administrative ne relève pas d'une démonstration tranchante et irréfutable. Or, dans le cadre des conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans la loi du 2 mars 1982, la répartition, si elle est matériellement floue, est fonctionnellement claire.

Certains intérêts sont communs à toutes les parties de la Nation, tels que la conduite des politiques générales ; d'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la Nation. Si durant de nombreux siècles on était persuadé que les besoins spéciaux à une région ou à une localité n'avaient aucun rapport avec ceux spéciaux à une autre région ou à une autre collectivité, voire même avec les besoins généraux, cette conception évolue à l'heure

actuelle. La possibilité de relations conventionnelles entre elles révèle une interpénétration de jour en jour plus accentuée des intérêts généraux et des intérêts locaux. La satisfaction des besoins locaux est devenue en quelque sorte solidaire de celle des besoins généraux. On a enfin compris qu'il était conforme à l'intérêt général que les collectivités locales fonctionnassent parfaitement et s'organisassent au mieux des convenances locales (114).

N'étant ni exclusivement généraux, ni exclusivement locaux, mais à la fois généraux et locaux, ces besoins peuvent être qualifiés de mixtes. Ils ne pouvaient dès lors pas être satisfaisants que des instances représentent exclusivement des intérêts généraux et centralisés, ou exclusivement locaux et décentralisés.

On s'est aperçu qu'antérieurement la cission entre ces deux intérêts était claire : l'intérêt général s'appliquait à l'ensemble du territoire national, mais sans que leur exécution de détail pût échapper à la règle de l'uniformité et s'adapter exactement aux particularités locales. Les intérêts locaux quant à eux étaient d'une exécution de détail adéquate aux besoins à satisfaire ; ils étaient cependant organisés d'une façon disparate sur l'ensemble du territoire national.

Par les conventions on est parvenu à un régime mixte, où les besoins généraux et locaux sont cernés, mais où il

(114) voir sur ces notions Etienne Baudot "recherche sur les rapports entre administrations publiques en droit administratif français" - thèse doctorat - 15 mars 1913

est emprunté à chacun d'eux ce qu'ils peuvent avoir d'utile afin de satisfaire à ces besoins.

Ainsi apparaît la notion de service mixte, c'est-à-dire d'intérêts gérés à la fois par l'Etat et par les collectivités locales, parce que destiné à donner satisfaction à un besoin commun à tous les Français, mais pouvant être appliqués avec discernement pour les habitants de telle ou telle collectivité locale.

Dans le cadre de la coopération interrégionale, prévue à l'article 65 de la loi du 2 mars 1982, la notion d'intérêt régional apparaît malaisément définissable car il s'avère difficile de distinguer, au plan de la région, les questions d'intérêt "régional" de celles d'intérêt "national". La fonction de développement régional s'inscrit incontestablement dans le cadre des grandes orientations définies par l'Etat. Il y a ainsi une imbrication inévitable entre l'intérêt national et l'intérêt régional. Si cette frontière est précaire entre l'intérêt régional et l'intérêt national, elle est quasiment inexistante entre l'intérêt commun ou interrégional et l'intérêt national en raison du caractère mixte des actions menées : soit que dans le cadre de leur participation à la planification, les régions abordent la "dimension interrégionale des problèmes nationaux" (116), soit que l'Etat poursuive des actions d'intérêt national ayant une incidence directe sur le développement de plusieurs régions. La plupart des conventions étudiées présente cette ambivalence et a,

(115) Frédéric Sudre "la coopération interrégionale : le cas de la modernisation du Canal du Midi - Revue Administrative 1983 p 335

(116) Selon une expression de M. Bourjol

à la fois, un intérêt interlocal et un intérêt national. Cette reconnaissance conduit à constater que notre République, basée sur le principe d'unité et d'indivisibilité, reconnaît le rôle que peut jouer à côté de l'Etat, la collectivité locale. La prise en compte d'un intérêt national qui se veut aussi local y contribue largement.

2° Nombre croissant de relations conventionnelles

La multiplication des relations conventionnelles entre l'Etat et les collectivités locales est un facteur permettant la refonte des rapports gestionnaires entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Si Jacques Chirac (117) déclarait avec à propos que "la mise en place d'un nouvel équilibre entre l'Etat et les collectivités locales n'est pas aisée et tout gouvernement est fondé à réclamer une certaine indulgence car la perfection est impossible en ce domaine et les jugements péremptoires et sans nuances sont assurément une atteinte à la raison comme au bon sens", il faut reconnaître que la multiplication des conventions introduit des novations importantes au niveau de l'organisation institutionnelle de la France.

Les bases d'un redéploiement de l'action de l'Etat reposent sur le système conventionnel qui prend de jour en jour une importance plus grande : conventions culturelles, conventions en matière d'environnement, sociale, économique,

(117) Jacques Chirac, discours lors d'une réunion des sénateurs de l'opposition, 12 décembre 1983.

chartes intercommunales... se signent tous les jours. La coopération est dans tous les esprits.

La cause essentielle de ce conventionnement multidirectionnel est la propagation de l'idée de responsabilité des communes, de prise en compte de leurs identités propres. Longtemps l'idée de coopération était demeurée au rang des données vagues, plutôt intuitives ; inutile de dire qu'au point de vue des résultats, ces relations étaient rares.

Aujourd'hui, les collectivités, quelles que soient leur taille et leur importance ont la possibilité d'assumer la responsabilité pleine et entière de l'aménagement et de l'organisation de leur espace. Leur réaction est de s'engager dans une planification (118). La dynamique créée conduit à une extension de leur autonomie. La "collaboration renforcée" marque clairement la décentralisation. En jouant pleinement le jeu de la collaboration, les collectivités locales assouplissent leurs pratiques tout en accroissant leur emprise sur leur sphère géographique. Une enquête effectuée en Vendée dans neuf villes (119) révèle que par le biais du conventionnement, les élus disposent de ressources suffisantes pour choisir eux-mêmes les partenaires qu'ils jugent les plus appropriés à leurs objectifs. Les opérations sont ainsi mieux maîtrisées.

Adoptant une telle politique, les ressorts

(118) qui est aussi bien culturelle qu'urbaine

(119) Tetra, les conditions de la décentralisation de la compétence d'urbanisme.

institutionnels sont plus souples et permettent à l'ensemble des collectivités locales d'être considérées comme des entités à part entière à côté de l'Etat.

B. Développement de la notion de remembrement

L'effort de décentralisation constitue pour certains auteurs, un moyen d'amélioration des conditions de gestion des affaires publiques (120). D'autres dénoncent "l'illusion de l'efficacité" (121) sur laquelle repose la décentralisation et craignent que celle-ci ne comporte plus d'inconvénients et de risques que d'avantages du point de vue de la gestion de l'Etat.

L'étude des conventions fait ressortir un phénomène intéressant : en rapprochant le centre de pouvoir du lieu de déroulement de l'action, un phénomène de remembrement de l'Etat (1°) et de remembrement des compétences (2°) est perceptible.

1° Remembrement de l'Etat

Le terme même d'Etat est d'un usage particulièrement équivoque, ce qui est à l'origine de bien des confusions et faux problèmes. Nous nous en tiendrons pour notre part ici à

(120) C. Debbasch, Décentralisation in Encyclopedia Universalis
· G. Raffi - Administration et Décentralisation : pour 1982
n° 83-84 p 23

· M. Crozier, J.C. Thoenig et autres, Décentraliser les responsabilités ? Pourquoi ? Comment ? Documentation Française 1976

(121) J.E. Vié, la décentralisation sans illusion, PUF 1982 p 112

la notion qu'enseigne traditionnellement la théorie générale du droit, c'est-à-dire que nous entendrons par Etat l'appareil de gouvernement, le pouvoir public qui encadre, qui dirige les hommes vivant en population sur une certaine portion du territoire.

L'Etat se trouve dans l'impossibilité de se réformer lui-même. Il doit dès lors subir un courant extérieur à lui-même. Selon Yves Cannac (122), le contraire de l'étatisme, de la centralisation et du pouvoir hégémonique, ce n'est certainement pas le laisser faire incontrôlé, ni la liberté du renard dans le poulailler ! Ce n'est pas le non Etat ou l'Etat fantôme. Mais quelque chose de tout différent. Les conventions ont contribué à cette réforme. En 1989, la vraie question est : "Plus d'Etat ou moins d'Etat ?" En 1985, la réponse avait été : "moins d'Etat", celui-ci devant dépérir et se rénover progressivement.

L'idée qu'on pourrait se passer de l'Etat et s'en remettre à une convergence automatique de volontés a été écartée. Le constat suivant a été dressé : la possibilité offerte aux collectivités locales a été comme un défi, c'est-à-dire créer des institutions modernes, réelles, démocratiques et qui ne sont pas d'Etat.

(122) Yves Cannac "Que faire de l'Etat ?". Le Débat (histoire-politique-société) n° 26 septembre 1983

Un remembrement de l'Etat se produit car le pouvoir public central est déchargé de certaines de ses activités financières au profit des pouvoirs publics décentralisés. En conséquence, il n'y a plus de domaines réservés aux pouvoirs publics centraux ou aux pouvoirs locaux. Le pouvoir central tend à ne plus être la seule personne publique territoriale à s'occuper des tâches de gestion. Le pouvoir central et les pouvoirs locaux commandent, dirigent et gèrent ensemble.

Il est compliqué pour les autorités centrales d'obtenir, à travers la direction et le contrôle d'une multitude de pouvoirs publics périphériques, le même degré de cohérence que si cette direction et cette gestion étaient prises directement en charge par les collectivités intéressées ; le conventionnement a pallié cette carence. Il est plus intéressant pour l'Etat qu'il y ait des personnes compétentes et responsables pour agir en ses lieu et place que des personnes ne manifestant aucun intérêt pour leurs domaines d'actions.

L'Etat, au fur et à mesure de la multiplication des relations conventionnelles, a eu tendance à se démultiplier. Deux états se distinguent : un Etat à la fois gendarme, patron, providence, et un Etat plus libéral déterminant la conduite de ses propres affaires au moyen des institutions existantes. Des deux Etats qu'on peut distinguer, un est en train de dépérir au profit de l'autre. L'étude de l'impact des conventions sur l'Etat, sur la société, permet de

~~dire que le premier type d'Etat décrit se désagrège au profit du deuxième.~~

L'optimisme que nous montrons n'est pas surfait (123). La vision proposée des lendemains ouverts à l'Etat-collectivité locale ne dissimule pas un recul. Il suffit pour cela de regarder du côté du présent : la dérive institutionnelle que l'on constate est génératrice de nouveaux rapports entre les personnes publiques territoriales. Parler de dépérissement de l'Etat peut sembler excessif, car il serait le signe de l'achèvement d'un cycle historique multiséculaire et par conséquent, "le révélateur de la finitude congénitale d'une histoire qui se pensait comme éternelle" (124) ; mais il est évident que l'Etat doit s'adapter au nouveau style de rapports de coopération qui utilisent le moule contractuel. Les contrats de plan et les conventions diverses (développement, innovation, économie, technologie...) constituent l'instrument juridique de la nouvelle coordination entre les collectivités publiques. Ce n'est plus l'Etat qui joue seul ce rôle de coordinateur. C'est pour cela que nous sommes actuellement dans cette phase transitoire où nécessairement les responsabilités de l'Etat et des collectivités territoriales doivent être en permanence clarifiées. Cependant, il semblerait que la conscience des responsabilités mettra un terme à la querelle dérisoire opposant traditionnellement les collectivités locales et

(123) "Il est vrai que la Mariée paraît presque trop belle au point qu'on serait tenté de soupçonner les clercs d'enjoliver quelque peu son portrait" Louis Constans

(124) Louis Constans "le dépérissement de l'Etat, paradoxes sur la philosophie de l'histoire immédiate", Etudes en l'honneur du doyen Georges Pequignot mai 1984 t. 1 p 49

l'Etat, et incitera les uns et les autres à mettre en commun les volontés et les moyens.

2° Remembrement des compétences

Un changement s'opère actuellement au sein de la société : un remembrement des compétences se produit et change l'Etat.

La répartition des compétences génère un processus complexe de transformation des administrations travaillant sur le territoire. Les conventions permettent de réorganiser "cette technostructure à la fois étatique et provinciale" (125), en permettant aux différentes personnes publiques territoriales de rechercher une nouvelle légitimité, et en empêchant les grands ministères d'utiliser les procédures ainsi mises à leur disposition pour affirmer leur choix. Une rupture dans l'équilibre artificiel des compétences se produit et aboutit à une reterritorialisation de la gestion, avec pour support, "la compétence avec la compétence" (126).

La réforme de 1982 a en effet procédé à un partage par blocs de compétences, accordant à chacune des trois collectivités des matières spécifiques et différentes afin qu'aucune puisse s'ériger en tuteur d'une autre.

(125) B. Eveno "Pour démocratiser la décentralisation", le Débat, n° 16, novembre 1981

(126) voir l'article de Paul Alliès, "entre modernisation et crise de l'Etat", les Temps Modernes, 41e année, février 1985 p 142 à 1478

La commune, le département et la région sont théoriquement à égalité dans leurs rapports avec l'Etat. La pratique en a été autre.

Cependant, cet obstacle a été partiellement contourné par l'encouragement de procédures volontaires de contractualisation des rapports des collectivités entre elles et avec l'Etat.

Une logique territoriale a surgi, avec la prise en charge par chaque collectivité de l'aménagement de son "local". (127) Même si les conventions ont pu aboutir à des situations conflictuelles, de nouveaux réseaux ont été créés, qui varient souvent suivant l'homogénéité des exécutifs locaux élus et des administrations. Le résultat est patent : la production d'un remembrement des compétences et la création d'une nouvelle ère de services publics.

Si la loi du 2 mars 1982 entendait souvent réserver aux collectivités locales une intervention de suppléance (128), le transfert de compétences allié au conventionnement joue en faveur des personnes publiques territoriales. Une modification des principes de la gestion publique tend à poindre. L'accroissement de la liberté individuelle des actions ainsi que l'ouverture vers les conventions ont permis d'espérer en la mesure rapide de l'efficience des

(127) le terme peut sembler impropre, mais il correspond aux faits.

(128) on pouvait imaginer que l'Etat n'était intéressé à la décentralisation que pour mieux socialiser la crise et faire endosser l'impopularité de la gestion de celle-ci par les collectivités.

politiques publiques et de leur impact.

Un remembrement des compétences transparait par la revalorisation des instances municipales, départementales et régionales et un réajustement du rôle de l'Etat. Il s'effectue par une réévaluation et par une clarification de ses relations avec les collectivités locales. L'Etat semble céder graduellement certaines de ses fonctions au profit des collectivités locales (129), c'est-à-dire là où la participation directe des citoyens peut être assurée adéquatement. Une recentralisation de l'action de l'Etat sur son rôle fondamental se réalise. Son rôle de leadership dans l'établissement des politiques générales et dans la planification d'ensemble s'accroît. Ce remembrement se concrétise : les collectivités locales passent de l'ère de la gestion à coup de subventions et des décisions unilatérales à celle de la gestion des responsabilités conjointement assumées dans la confiance et le respect réciproque. Ce réaménagement conduit en définitive à faire de l'Etat un lieu de convergence des aspirations collectives et un outil d'orchestration des grands objectifs sociaux, culturels et économiques du pays.

Si dans l'ensemble tout se déroule bien, il est possible d'assister au sein de certains ministères à toute une gamme de comportements allant du boycott aux velléités de récupération du processus en passant par la rétention de l'information.

(129) Au Québec, le même processus se constate

Toutefois, la plupart du temps, la volonté de parvenir à un statut "d'Etat-partenaire" (130) prédomine.

Dès lors, plutôt que toute autre chose, c'est la réponse dite "des compétences locales" qui va marquer la croisée des chemins pour l'évolution du pouvoir local, et le conventionnement est un des moyens qui permet de remembrer les compétences dévolues à chaque personne publique territoriale, envers les autres personnes publiques territoriales. En prenant aussi bien pour exemple la formation professionnelle, les transports scolaires que la planification, une nouvelle technique de répartition a été créée, par le transfert de la compétence décisionnelle.

A titre d'illustration, dans le cadre du contrat de plan 1984-1988 et, en matière de formation professionnelle, la Région de Lorraine a reçu la responsabilité de la mise en oeuvre des actions de formation professionnelle et d'apprentissage (en dehors de celles qui ont un caractère interrégional et de celles qui correspondent aux orientations prioritaires définies par le comité interministériel de la formation professionnelle). Elle a donc une compétence de décision. Le fait que la création des centres régionaux de formation d'apprentis se réalise par voie de convention conclue entre la région et toute autre personne physique ou morale, publique ou privée intéressée (les règles gouvernant ces conventions de même que les conditions générales de fonctionnement des centres

(130) pour une comparaison avec le système Québécois, voir: Correspondance Municipale, nov. 1984, p 34 à 59 "la Décentralisation à la Québécoise"

restent inchangées à ceci près que la région est substituée à l'Etat dans ses diverses responsabilités), prouve qu'elle dispose d'une compétence d'exécution.

Ainsi, se crée une nouvelle technique de répartition des compétences, conciliant à la fois la compétence de décision et la compétence d'exécution : chaque collectivité locale dispose d'une partie du pouvoir décisionnel et d'une partie du pouvoir d'exécution (alors qu'auparavant elle ne disposait que du pouvoir d'exécution des décisions supérieures, selon des cadres unilatéraux et non conventionnels).

Une sorte de division horizontale des compétences se réalise (130) permettant de réaliser le principe suivant : "avoir la compétence avec la compétence". En effet, tout mécanisme de nouvelle attribution de compétence comportait le risque d'avoir "la compétence sans la compétence".

La seule crainte qui existe est de voir les collectivités locales s'enfermer dans leur bloc de compétence, et de parvenir ainsi à une certaine rigidité dans la mise en oeuvre des compétences au détriment des autres collectivités locales.

Cependant, le fait que, par exemple, dans le plan régional est prévue la conclusion d'un contrat de plan, les collectivités territoriales qui ont eu tendance à se désintéresser de la planification ont été obligées de s'impliquer dans cette réflexion. Ainsi, la commune a dû avoir par rapport à cette situation un processus de

(130) Jean-Marie Pontier "l'Etat et les collectivités locales ; la répartition des compétences", LGDJ 1978

planification lui permettant de situer de suite ses frontières par rapport aux autres collectivités territoriales.

La région n'a pas subi un désengagement des autres niveaux territoriaux qui ont dû intervenir dans des domaines qui par rapport "aux blocs de répartition des compétences" (131) ne sont pas de la leur. Les contrats ville-relai conclus pour la période 1985-1988 avec les communes de Vandoeuvre et de Montigny-lès-Metz en Meurthe-et-Moselle, et Moselle, en sont une illustration.

Le contrat de plan a permis un remembrement des compétences, la région se sentant moralement obligée de contracter avec des communes, même dans des domaines n'étant pas uniquement d'intérêt régional.

Grâce à ce conventionnement, la rigidité diminue, et la commune a intérêt à planifier et à contractualiser avec les autres niveaux. Par le jeu de cette relation conventionnelle, l'ensemble des collectivités est impliqué dans le processus de planification, alors qu'initialement elle ne relevait pas de leurs compétences.

Les transferts opérés par les lois de décentralisation sont indéniablement verticaux, mais le conventionnement horizontalise le transfert.

Ce mode de relations, entre les collectivités locales à un niveau horizontal, et permettant le remembrement des compétences peut faire l'objet de comparaisons avec d'autres

(131) article 3 de la loi du 7 janvier 1983 qui affirme que les compétences doivent, dans la mesure du possible être affectées dans leur totalité à une seule collectivité.

systemes de décentralisation en Europe.

Ainsi, en Italie, où le centralisme a été imposé pendant la période fasciste et où en réaction se produisit un mouvement décentralisateur concrétisé en 1970 par la création des régions à statut ordinaire et par la phénomène de "communalisation des fonctions d'Etat" (132), les régions devraient permettre de favoriser une meilleure participation des collectivités locales au processus de décentralisation. Mais le "processus incomplet de décentralisation, l'excès des fonctions régionales de gestion, l'autonomie financière régionale très limitée et l'absence de programmation nationale" n'ont pas permis la collaboration entre le pouvoir local à un niveau horizontal.

La réforme française est donc originale sur ce point.

Par contre, le système instauré aux Pays-Bas peut être rapproché de notre nouveau système de remembrement conventionnel des compétences. En effet, la structure de l'administration publique aux Pays-Bas, qui a été fortement influencée par les contraintes du territoire et par les conceptions dominantes en matière de démocratie, de centralisation et de décentralisation, a abouti à un troisième courant (133) consistant en la consultation et la

(132) Yves Mény "la réforme des collectivités locales en Europe, stratégies et résultats", la documentation française 1984 n° 4755

(133) les deux premiers étant : centralisation, et idée "d'Etat unitaire décentralisé".

coopération entre les pouvoirs publics afin de favoriser l'intérêt général.

L'idée fondamentale est selon Andriés Hoogerwerf (134) que les gouvernements locaux (773 communes), provinciaux (11 provinces) et national sont complémentaires et s'équilibrent mutuellement en servant tous ensemble l'intérêt général et en accomplissant ensemble des tâches administratives communes.

Alors que les théories de la centralisation et de la décentralisation mettaient l'accent sur l'idée de pouvoir, la théorie de la complémentarité administrative souligne l'idée de consultation et de coopération. Elle peut être horizontale (par exemple entre les communes) comme en France par le biais de conventions entre les collectivités territoriales, ou verticales (par exemple entre le gouvernement centre et les municipalités). Ce système peut être symbolisé par l'idée de trois cercles imbriqués les uns dans les autres (135), selon lesquels "les pouvoirs locaux, provinciaux et centraux ont chacun un domaine de compétences qui lui est propre, mais qui en même temps peut faire l'objet de consultation et de coopération" (136).

Le système français conduit à un meilleur remembrement des compétences car il permet outre une consultation et une coopération, un conventionnement au niveau horizontal

(134) Yves Mény, précité

(135) en France, on en aurait quatre : département, région, commune, Etat.

(136) Yves Mény

et vertical. La seule question qui demeure au niveau vertical est de savoir comment situer ces relations en terme de national ou de local, d'autoritaire ou de décentralisé, d'autonomie ou de centralisation. L'apparition d'institutions ou de structures intermédiaires peut apporter une réponse à cette question.

II. Apparition d'institutions ou de structures intermédiaires

L'adage ancien, "vivre, travailler et décider au pays", tend, grâce aux conventions verticales et horizontales, à devenir la traduction d'un comportement et l'expression d'un nouveau droit. Les pouvoirs publics locaux assument des responsabilités importantes (137) qui valorisent une certaine dynamique locale. La pertinence de nouveaux espaces en marge de ceux qui servent de référence à l'organisation administrative de notre territoire, transparait. De nouvelles dynamiques locales, basées sur l'espace infracommunal, les pays et l'espace microrégional émergent lentement grâce au processus conventionnel (A), tandis que les associations y prennent une place et un rôle de plus en plus important (B).

A. De nouvelles dynamiques locales

Il a été précédemment démontré que le territoire national n'est plus une réalité unique et homogène : des

(137) relativisant leur rôle traditionnel de production d'équipements collectifs au profit de celui d'animation économique

découpages multiples l'affectent. Touchées par une crise de légitimité, les collectivités territoriales actuelles n'ont plus de réelle impulsion. Face à cette évolution, les conventions horizontales et verticales ont suscité une aspiration générale à reconsidérer le module infracommunal (1°). Par ailleurs, afin de recréer une entité culturelle, sociale et économique homogène, les pays ont pris un essor particulier (2°). Enfin, la région, considérée par certains comme trop large pour maîtriser réellement les aspirations des élus et de la population, tend à laisser s'affirmer l'espace microrégional (3°)

1° L'espace infracommunal

L'aspiration à la constitution d'un espace infracommunal est, selon Sylvie Trosa (138), très forte aujourd'hui. On peut ainsi songer aux conseils de quartiers italiens qui existent depuis 1976. En France, aujourd'hui tendent à se développer grâce au mouvement conventionnel, les comités de quartiers.

Ce développement par la base présente en effet deux avantages décisifs :

- il permet une exploitation mieux diffusée dans l'espace et mieux répartie entre l'ensemble des agents économiques et donc plus rationnelle, de l'ensemble des potentialités ;

(138) Sylvie Trosa "l'avenir de la démocratie locale : scénarios pour la décentralisation", annuaire des collectivités locales, 1983 p 1

- il favorise par ailleurs la cohérence de la démocratie politique et économique, en vue d'une meilleure participation du citoyen.

Ces comités de quartier n'ont pas la légitimité des collectivités élues, mais ont la reconnaissance de tous ceux qui acceptent que le concept de territoire soit remis en cause. Il y a donc par ce biais une sorte de dédoublement des communes qui permet d'obtenir un voisinage plus précis et de trouver des espaces de gestion plus proches. Le principe de la recherche du niveau optimal à atteindre dans la dimension de la commune est fortement mis en avant par les conventions.

Convention et décentralisation s'associent dès lors à un niveau infracommunal afin de permettre l'assise de solidarités nouvelles, tant au niveau des milieux de vie quotidiens que dans la définition et l'organisation de la vie communautaire. Ces solidarités se cristallisent autour des comités de quartier, les conventions sont l'occasion d'affermir la confiance des citoyens dans leurs institutions. Par ce biais, les citoyens sont incités à assumer des responsabilités collectives et non à assumer des décisions arbitraires et des prises de position autoritaires et unilatérales. Les comités de quartier librement constitués favorisent la création d'un climat de confiance partagée et un esprit de dialogue qui est favorable à la passation de conventions horizontales et verticales. Automatiquement, une telle institution implique qu'à tous les niveaux tout le monde travaille dans un esprit

d'ouverture, d'information et d'écoute des réactions des contribuables ou des instances des autres niveaux. Par ce système, chaque niveau infracommunal peut définir lui-même et selon les aspirations de la population, le nombre et le type de prestations conventionnelles qui leur conviennent le mieux. En fait, par ce biais, si l'Etat se préoccupe de définir et d'élaborer des politiques susceptibles d'offrir à tous les citoyens des services essentiels, il laisse aux diverses institutions le soin de choisir elles-mêmes ceux qu'elles veulent se donner " (139).

En définitive, l'apparition de comités de quartiers dynamiques est bénéfique pour la décentralisation et le citoyen car elle permet de corriger l'isolement et l'éloignement qui est le leur face à leurs institutions. Elle permet aux citoyens de s'impliquer plus à fond dans l'organisation de son milieu de vie. Cela est apparu d'une façon très évidente avec les chartes intercommunales. Ainsi à Piennes, la création de petits comités de quartiers a permis de faire revivre le village comme lieu premier d'appartenance, de voisinage et d'entraide afin ensuite de reconnaître l'émergence d'une solidarité nouvelle qui a appuyé la formation d'un pays renouvelé. En effet, les solidarités ainsi suscitées ont permis à chaque village de participer à un réseau plus large. Des zones d'interactions dynamiques sont apparues tissant de nouveaux liens en rendant dérisoires les anciennes distinctions

(139) Développement Québec, revue mensuelle de l'Office de Planification et de Développement du Québec - volume 3 n° 8 août 1978

institutionnelles. Ces communautés en gestation, ces nouveaux territoires d'appartenance constituent en fait l'assise d'une implication accrue et plus totale des citoyens dans l'organisation de leur cadre et de leur milieu de vie.

2° Les pays

Il est évident que les départements et les communes ne correspondent pas nécessairement à des espaces assez proches de la base pour être transformés en espace de solidarité et d'action. Il est possible de se rendre compte avec la passation de conventions à un niveau infra-étatique que le cadre communal qui constituait auparavant une unité de référence évidente ne correspond plus à un espace significatif. Ces espaces qui échappent aux notions classiques sont qualifiés de pays.

La définition de ce terme est difficile à préciser. Le pays correspond aussi bien à "un espace où les partenaires du développement économique et social confrontent habituellement leurs activités et leurs prévisions", qu'à un "espace par rapport auquel s'exprime la volonté profondément ressentie de ceux qui entendent vivre au pays et y retrouver un lieu de référence familial où ils sont reconnus en tant que tels". Enfin, le pays peut être aussi "l'espace de synthèse où l'on peut faire germer et grandir une volonté de vivre ensemble". L'ensemble de ces définitions (140)

(140) Xavier Greffe "Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation", Editions Economica 1984 p 90 et S.

correspond globalement aux situations créées par les conventions horizontales qui ont permis aux citoyens de comprendre que l'esprit de clocher n'est pas en soi une garantie, mais le pays qui recouvre des complémentarités et des solidarités opère une gestion entre les différents intérêts qui est plus opportune.

Cependant, le pays en l'espèce doit être considéré non pas comme quelque chose de réellement abstrait, mais comme une entité dont la configuration change sensiblement suivant les intérêts en jeu et les conventions à conclure. Ainsi, dans certaines régions, les pays ont déjà une spécificité importante et constituent des entités vivantes et bien déterminées (141). Si dans d'autres régions la notion de pays est moins vivante, elle revient très vite lorsque des élus locaux essaient de définir des projets de développement et donc de conclure des conventions.

Le pays constitue un élément fondamental pour légitimer le développement des conventions horizontales et verticales car c'est à ce niveau que peuvent être apportées des solutions originales aux problèmes du chômage, de l'organisation institutionnelle et structurelle... Si ce niveau n'est pas reconnu officiellement dans la hiérarchie des collectivités territoriales, il est évident que les enjeux du développement local ont besoin d'une telle structure afin de percevoir la substance et les problèmes liés au développement local.

Basés essentiellement sur une solidarité ville-

(141) Par exemple la Bretagne

campagne, les pays s'appuient aussi sur la solidarité provenant d'un bassin d'emplois. Cette notion est ancienne. En 1966, le Ministère du Travail les définissait comme des espaces géographiques à l'intérieur desquels les habitants trouvent normalement un emploi et dans lesquelles les établissements trouvent la main-d'oeuvre nécessaire en qualité et en quantité pour occuper les emplois qu'ils procurent. Le bassin d'emploi peut dès lors s'étendre à plusieurs départements. Cette notion de bassin d'emploi est souvent déterminante pour l'aménagement du territoire. Ne pas en tenir compte lors de la passation de conventions est une erreur, car elle porte souvent en elle une dynamique territoriale originale.

3° L'espace micro-régional

Paul Houée (142) déclarait que "ce qui compte, c'est moins la réalisation spectaculaire de quelques équipements ou même la création d'emplois, que la confiance retrouvée, assez forte pour redynamiser le corps social et mettre toute une petite région en état d'espoir et de projet". Pour y parvenir, les conventions horizontales et verticales ont consolidé les solidarités, car à côté des appartenances sectorielles, verticales, les solidarités horizontales permettent de créer des liens entre les partenaires concernés par les programmes et les visées prospectives.

En fait, les conventions permettent de croiser la

(142) Paul Houée, président du comité d'organisation des états généraux des pays du 2 juin 1982 à Mâcon.

verticalité des filières et la transversalité des solidarités territoriales. Tous les partenaires se sont mis d'accord pour déclarer que les procédures contractuelles jusqu'ici descendantes ne pouvaient atteindre leur but que s'il y avait volonté collective locale. Il faut en fait qu'il y ait un lieu d'analyse et de mise en cohérence des initiatives, un lieu de dialogue et d'élaboration des premiers documents d'une planification décentralisée.

Par le jeu des conventions est apparu un microcosme redéfinissant la politique d'aménagement de l'espace : la microrégion a été le champ privilégié d'expérimentation de nouvelles pratiques de participation.

Le rapport Macquart - Guigou prévoyait la reconnaissance institutionnelle de trois niveaux de planification : la nation, la région et la microrégion. Rien n'a été fait en l'espèce, mais suite à l'étude engagée, il a pu être constaté que l'espace microrégional constitue le niveau privilégié d'un développement horizontal. La passation de conventions horizontales l'attestent.

C'est vers les années 1965 - 1970 qu'apparaît le niveau de la petite région. Dans la fin de la décennie 1960, ce fut le début d'un mouvement que l'on peut appeler localiste, l'intérêt pour les initiatives locales. On comptait en 1982 près de mille petites régions, plus ou moins organisées qui se sentaient concernées par le développement global et qui le reconnaissaient. Un certain dynamisme apparaissait dans des zones assez défavorisées mais qui avaient conservé suffisamment de ressort pour prendre leurs affaires en mains

comme au Mené en Bretagne, la Haute Maurienne, les Monts du Forez, le Beaufortin, le Haut Jura...

La micro région semblait donc avoir un bel avenir. Cela s'est confirmé par la volonté des habitants d'élaborer un projet ensemble. Mais il faut bien reconnaître que cette volonté a souvent dû être suscitée, surtout dans les zones dévitalisées, par une intervention extérieure. Mais par les conventions, "la micro région a été souvent le niveau le plus approprié à l'expression des propositions venant de la base, à l'infléchissement des décisions prises au niveau national en fonction du contexte local, et enfin à une prise en compte des spécificités et des potentialités des ressources locales" (143).

Les expériences microrégionales en cours basées sur une procédure conventionnelle ne doivent pas être considérées comme marginales. Elles ne peuvent pas apporter des réponses transposables aux autres parties du territoire national. Chaque projet conventionnel est spécifique à une micro région, et vise à spatialiser le développement grâce à la maîtrise retrouvée des espaces locaux sur leur avenir. Le véritable enjeu du débat local repose en définitive sur les relations justement consenties à un niveau spatial s'octroyant dans une certaine mesure les moyens de son propre développement.

(143) voir Jean-Paul Ceron et Solange Passaris "Développement micro-régional, initiatives locales et planification décentralisée", Correspondance municipale, juin 1982 n° 229, p 4

B. Rôle des associations

La création d'institutions est de première importance car à côté des structures territoriales à légitimité nationale, une personne publique qui prétend être auto-suffisante a besoin d'un réseau bien développé d'institutions supportant et développant l'action communautaire. Les conventions tant verticales qu'horizontales ont permis le développement du système associatif, qui évitait de tomber pour une collectivité locale, dans la dépendance d'une autre collectivité locale ne poursuivant pas nécessairement les mêmes objectifs qu'elle.

1° Association et pouvoir local

D'où que vienne l'initiative, de groupes sociaux, de leaders, d'élus, l'important paraît être une bonne articulation entre la vie associative et les élus locaux. Il est en effet essentiel que les élus locaux s'intègrent dans les processus qui se mettent en place. La vie associative formalisée par les lois de 1901 - 1908 en Alsace Moselle répond à un nouvel engagement des acteurs locaux à côté des collectivités locales responsabilisées.

L'institutionnalisation d'une partie importante de la vie associative, engagée dans de lourdes tâches gestionnaires est incontestable. Cependant, si l'association peut être un partenaire du pouvoir local, elle peut aussi se muer en contre - pouvoir local.

En effet, la forme hiérarchique et pyramidale des structures associatives peut favoriser la confiscation du pouvoir par des notables politiques locaux. Selon Georges Gontcharoff (144), les professionnels permanents et salariés peuvent seuls exercer le véritable pouvoir associatif au détriment des bénévoles de moins en moins nombreux et de plus en plus marginalisés. Il se crée aujourd'hui une disproportion entre la capacité de proposition croissante des associations et la faiblesse de leur reconnaissance juridique et sociale. Un rapport ambivalent en résulte, où associations à reconnaissance officielle et associations à reconnaissance officieuse s'opposent dans leur montée au pouvoir. Cependant, elles assument un rôle important par rapport au pouvoir local. Lors de la passation de certaines conventions (145), leur assise et leur rayonnement a été essentiel. S'il n'y a rien de commun entre une association organisée au niveau supracommunal et une association infracommunale informelle, leur rôle est identique lors de la passation de conventions : les élus n'étant plus des contre-pouvoirs face à l'Etat, ce sont les associations qui se sont mûes en contre-pouvoirs face aux élus locaux.

Cette situation de contre-pouvoir n'a pas toujours été permanente, mais dans certains cas le pouvoir et le dynamisme des médiateurs les plus proches de la population a gangé face aux représentants du pouvoir central (146). Ils

(144) Georges Gontcharoff "la décentralisation peut elle atteindre le citoyen de base", revue Echanges et Projets, n° 39, septembre 1984 p 15

(145) essentiellement celles à vocation culturelle

(146) souvent accusés d'appliquer mécaniquement des directives nationales sans tenir compte des spécificités locales.

sont ainsi devenus de véritables partenaires du pouvoir local.

Ainsi, dans les domaines qui ont fait l'objet d'une large décentralisation, l'urbanisme et l'aménagement, la formation, mais surtout l'action sociale, des associations représentatives, à obédience nationale, ont mis leurs compétences à la disposition des élus locaux.

Enfin, des associations composées exclusivement d'élus ont aussi pu mettre leur savoir-faire au service du conventionnement. L'association des Maires peut être citée. Dans la plupart des cantons, les maires sont regroupés dans une association qui leur permet de mettre leurs expériences en commun, de trouver des solutions communes évitant des disparités dans l'administration entre les communes d'une même circonscription géographique. Dans chaque département, les maires sont regroupés au sein d'une association dans laquelle ils débattent de leurs problèmes communs.

La formule de l'association a fait ses preuves et la passation de conventions a souvent permis de donner à beaucoup de petites communes une infrastructure administrative minimale. L'avantage d'une structure associative est que ses limites peuvent varier en fonction des problèmes que l'on désire prendre en charge : la compétence de l'association n'est pas, au regard d'une convention, fixée une fois pour toute, elle peut changer suivant les "circonstances conventionnelles". Il a pu être observé que les associations ont permis d'associer les différents segments de la population à l'élaboration des projets et par là même d'instituer en quelque sorte un

contrôle social sur les conventions conclues.

2° Association et conventionnement

Il est important d'insister sur le concours associatif apporté aux conventions horizontales et verticales. Sans répondre à des schémas uniques, elles définissent des cadres de relations entre les personnes publiques territoriales, ou avec des personnes de droit privé.

L'extension du procédé conventionnel grâce aux associations est indéniable dans le secteur public. Les élus et les populations locales regroupés dans des associations à objectif local nettement marqué ont permis le développement de mobilisation, de participation et de concertation pour la mise au point de projets couvrant des zones urbaines et rurales. Les associations ont donc ainsi permis de repérer les bases du développement local, à les exploiter et à inciter les collectivités locales à s'assigner prioritairement la tâche de formaliser cette planification du développement par des conventions.

Par les associations, les intérêts sectoriels de développement local ont été exposés clairement, librement débattus ; ainsi au lieu de se neutraliser, ils se sont harmonisés et additionnés dans un projet collectif et concerté. Les associations se sont ainsi transformées en ce que certains appellent les "agents du développement local"

(147) ou plus simplement de médiateurs, de relais humains disposés entre la demande et l'offre de développement.

Un parallèle peut être exceptionnellement réalisé avec le secteur privé. Il s'agit des conventions des collectivités locales avec le secteur social privé (148). Les lois du 2 mars 1982, 7 janvier et 22 juillet 1983 ont accru les pouvoirs des départements et des communes en matière sociale par le biais de la technique conventionnelle.

A la différence de ce qui se passe habituellement, le partenaire de l'administration est une institution privée à but non lucratif : l'association.

L'originalité de ce partenaire privé est patente. En contact direct avec les usagers, il est le plus à même de pouvoir répondre aux attentes qui se dégagent. L'Etat et le département étaient dès lors tentés de conclure avec ces associations des conventions les engageant à assumer de véritables missions de service public. L'évaluation locale des besoins est souvent importante pour la personne publique, peu à même de la juger. Il faut seulement regretter que si la décentralisation a positivement permis le rapprochement association - personne publique territoriale, elle a négativement maintenu pour l'essentiel le cadre législatif et réglementaire propre à chaque

(147) Maurice Allefresde "le nouveau rôle des élus locaux et des collectivités locales en matière de développement", Correspondance Municipale novembre 1984 p 28 à 33

(148) voir sur ce sujet un article très intéressant de Philippe Ligneau "les conventions des collectivités locales avec le secteur social privé", AJDA 20 janvier 1985 p 4

catégorie de population aidée. Cela a d'autant moins laissé de place à l'initiative et à la discussion.

Pourtant, la spécificité de certains problèmes auraient conseillé de préserver un maximum de souplesse et de liberté dans la conclusion et l'exécution de conventions entre personnes publiques et personnes privées.

Le parallèle ainsi réalisé entre conventions conclues entre personnes publiques grâce à des associations, ou entre des personnes publiques et des associations montre l'importance du pouvoir discrétionnaire qu'on y découvre à l'égard du secteur associatif. Alors que celui-ci peut être un des supports des conventions, l'Etat risque de décourager des partenaires prêts à s'impliquer dans une oeuvre qu'ils jugent être comme une partie d'eux-mêmes.

Il semble finalement difficile de mobiliser tous les partenaires de la société pour bâtir des relations fondées sur la confiance et le respect réciproque. Deux attitudes se dégagent toujours : soit les élus locaux sont résolus à tirer le plus large parti des possibilités offertes par la loi, soit de nombreux responsables hésitent à engager les finances locales dans des opérations qu'ils jugent trop aléatoires en raison des types de partenaires en présence.

Ainsi, au contact des réalités, les ouvertures juridiques de la loi se restreignent singulièrement. Les personnes publiques territoriales s'aperçoivent que les

limites à leurs ambitions et à leurs pouvoirs ne sont plus exclusivement dues à l'environnement extérieur, mais aussi, ce qui est plus grave, à l'intérieur d'elles-mêmes. L'Etat n'est plus le seul responsable : il faut mettre des hommes en état de projet, qui seront seuls susceptibles de revitaliser le système conventionnel qui tend à se mettre en sommeil.

CONCLUSION DU TITRE SECOND ET DE LA DEUXIEME PARTIE

On voit ainsi, encore que les développements qui précèdent soient très loin d'épuiser les possibilités d'analyse, considérables, l'utilité de la perspective institutionnelle sous ses deux aspects de souveraineté et d'unité ou de divisibilité de la République.

Comment ne pas se rappeler ici la formule de Jèze (149) : "le droit dit ; il évolue sans cesse comme tout ce qui vit, sous l'influence du milieu. Observons sans cesse ce milieu : nous comprendrons mieux le droit". Comment ne pas être tenté d'affirmer la valeur d'une formule symétrique : observons sans cesse les conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation, nous comprendrons mieux la société et le droit.

(149) Jèze Gaston, Les principes généraux du droit administratif, 1925, t. 1, p V

"On distingue deux grandes formes de solidarité sociale, celle qui est fondée sur la coopération, par suite sur la collaboration des libertés et des pouvoirs, et celle qui est fondée sur la cohabitation, c'est-à-dire la contiguité des pouvoirs" (150).

"Douter, c'est commencer à croire"

Descartes

CONCLUSION GENERALE

(150) Maurice Hauriou - La gestion administrative p 53-
Librairie de la société du recueil général des lois et des
arrêts 1899

CONCLUSION GENERALE

Nous ne résumerons pas ici les diverses analyses qui composent cette étude. Nous voudrions simplement faire ressortir quelques lignes de force.

Son premier acquis nous paraît résider dans la mise en évidence de la place croissante que tient la possibilité de passer des conventions pour les personnes publiques territoriales. A un niveau vertical ou horizontal, par un conventionnement volontaire -même si pas toujours égalitaire- l'affirmation de volontés de développement symbolise désormais la réalité de son application sur le terrain. Par la convention, nous sommes parvenus à dresser un "état des lieux" (151) aux endroits mêmes où s'exacerbent et se réduisent les tensions entre la société et le droit, en retenant pour postulat que les conventions sont ce que sont les icebergs à la navigation : la partie visible est la moins utile à connaître ; la partie invisible n'est connue que des acteurs directs.

Il nous semble qu'un autre point est important. Par son instabilité juridique, la convention est une notion critique du droit, car elle met en évidence la crise inhérente à celui-ci. La présente réflexion, qui s'est attachée à

(151) selon une expression de Michel Giraud, Président de l'Association des Maires de France.

reconstituer le face à face du juriste et du praticien a démontré que le discours juridique devait être relayé par une critique juridique de la notion elle-même. Parachevant ce mouvement de dévalorisation de toute appréhension juridique de la réalité conventionnelle, l'appareil typologique élaboré pour traiter des conventions peut sembler fausser, dénaturer la réalité qu'il prétend ordonner. Si "d'un point de vue juridique, il existe un mode d'articulation entre le centre et la périphérie commun à chaque catégorie de collectivités territoriales, si communes, départements et régions investis par la loi des mêmes attributions sont organisés autour d'un modèle unique de pouvoir dont la forme répète de surcroît celle du pouvoir central" (152) les rapports juridiques entre les institutions publiques et leur mise en oeuvre ont montré leurs limites au niveau du droit et des institutions. La réflexion juridique, alliée à la pensée socio-politique a contribué à relativiser -sans dévaloriser- l'investissement du "local".

Il apparaît enfin que, en dépassant les points de vue précédemment développés, sans privilégier le particularisme, les conventions conclues entre les personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation ne peuvent être qu'imparfaites. En effet, si le contrat par nature est parfait, car toutes les obligations des parties y sont définies ainsi que les sanctions afférentes, il n'en

(152) Jacques Caillousse "la décentralisation, mode d'emploi" RDP 1988 - 5 p 1229 à 1249.

est pas de même pour la convention. Inhérents à la convention sont son esprit de souplesse et son absence de sanctions directes. Ce constat n'est-il pas au fond la reconnaissance indirecte, l'aveu déguisé que la convention n'est en somme que l'un des moyens pour palier la rigidité de la répartition des compétences, telle que prévue par les lois de décentralisation.

La convention serait un acte juridique imparfait. Une telle qualification juridique est bien évidemment "choquante". Mais, ainsi que l'a souligné un juriste : " l'équilibre qui s'établit en ce domaine résulte du rapport des forces sociales bien davantage que des règles juridiques" (153). De ce point de vue, il ressort que la convention conclue entre les personnes publiques territoriales est une arme souple, dont l'objectif est effectivement de lutter contre les répartitions strictes de compétences. Ce constat conduit tout naturellement à lui faire une place parmi les modes d'action ou de réaction dont disposent les personnes publiques territoriales entre elles. Tout comme le Bien Commun, l'Intérêt Général, la convention est une notion paradoxale.

(153) F.H. note sous C.E. 20 avril 1977, Syndicat des Cadres et Agents de maîtrise de l'aéroport de Paris, AJDA 1978, p 50.

B I B L I O G R A P H I E

THESES - OUVRAGES

- ALFREVILLE Guyot Jean (d') : "De la répartition des compétences en matière de contrats passés par l'administration"- 1927
- AUBY Jean Bernard : "La notion de personne publique en droit administratif" - Thèse Bordeaux 1979
- AUBY et DUCOS Ader : "Institutions administratives" Coll. Précis Dalloz 1971
- AURILLAC Michel : "La France une et indivisible" Economica 1982
- BARTHES Roland : "Mytologies" Seuil - Points 1978
- BASTION Jean-Claude - Giully Eric : "Droit Administratif : les moyens d'action de l'administration" 1980
- BAUDOT Etienne : "Recherche sur les rapports entre administrations publiques en droit administratif français" Thèse 15 mars 1913
- BELORGEY Gérauld : "La France décentralisée" PUF avril 1984
- BERLIOZ Georges : "Le contrat d'adhésion" LGDJ 1976
- BERNARD-DOUCHEZ Marie-Hélène : "Recherches sur la coopération entre personnes publiques" - Thèse Toulouse 1979
- BESSAC R. MARMALIA G.D. : "La section de communes" - Clermond Ferrand chez les auteurs 1983
- BONCOUR Jean-Claude - MAURRAS C. : "La République et la décentralisation : un débat de 1903" - Nouvelle librairie nationale - 1903
- BONNARD Roger : "Précis de droit administratif" - LGDJ 1943
- BOULOURIS Jean : "Essai sur la politique des subventions administratives" A. Colin
- BOURDON J., PONTIER J.M., RICCI J.C. : "Droit des collectivités territoriales", PUF 1987
- BRECHON-MOULENES Christine : "Les organisations intercommunales" Dalloz 1988
- BURDEAU Georges : "Traité de Science Politique" LGDJ 1967 t. 1 et t. 2
- BURDEAU Georges : "Droit constitutionnel et institutions publiques" 1955
- CARRE de MALBERG : "Théorie générale de l'Etat"

- CHANTEBOUT Bernard : "Droit constitutionnel et science politique", PUF 1983
- CHARLES Hubert : "Actes rattachables et actes détachables"-
Thèse 1965 - LGDJ 1968
- CONSTANS Louis : "Le dualisme de la notion de personne morale administrative en droit français" Dalloz 1966
- COTTEN M. : "La politique de décentralisation en France" - Actes du séminaire pour hauts fonctionnaires allemands-Francfort - avril 1984
- CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude : "Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? comment ?" PUF 1976
- DAVID Marcel : "La solidarité comme contrat et comme éthique"-
éd. Berger Levrault - Points chauds 3. 1982
- DEBBASH Charles : "Institutions et droit administratif" PUF 1982
- DEBBASH Charles : "La décentralisation pour la rénovation de l'Etat" PUF 1976
- DEBBASH Charles : "La Ve République" 2e édition - Economica 1988
- DELCROS Bertrand : "L'unité de la personnalité juridique de l'Etat" - LGDJ t. 122 1976
- DELVOLVE Pierre : "Les instruments juridiques de la politique économique" I.E.P. Paris 1983-1984 - cours
- DELVOLVE Pierre : "Les contrats de l'administration" IEP Paris 1981- 1982 - Cours
- DELVOLVE Pierre : "L'acte administratif" - Coll. droit public Sirey
- DOSIERE René et GIQUEL François : "La commune, son budget, ses comptes", les Editions Ouvrières 1983
- DOUENCE J. Claude : "L'action économique locale-décentralisation ou recentralisation ?" Economica 1988
- ESCUDIER Antoine - VIDOT Max Henri : "Le Conseil Général et le département à l'heure de la décentralisation" Berger Levrault 1985
- EUKEN W. : "Grundlagen der Nationalökonomie" 1939
- FARJAT : "L'ordre public économique" Thèse Dijon 1963
- FIESHI - VIVET Paul : "La promesse de contrat" - Thèse - mars 1973
- FLOGAITIS Spyridon : "La notion de décentralisation en France, Allemagne, Italie" LGDJ 1979

- FRECHES José : "Le coût d'Etat permanent" - Edition publique de la table ronde - 1984
- FROSSARD : "La distinction des obligations de diligence et des obligations de résultat" LGDJ 1965
- GALIA Y Claude : "Les contrats entre personnes publiques" - Thèse Toulouse 1978
- GAUDEMET : "Politique financière : budget et trésor" éd. Montchrestien 3e éd.
- GONTCHAROFF Georges et MILANO Serge : La décentralisation ADELS-Syros 1983 à 1989
- GOUNOT E. : "Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé" Thèse Dijon 1912
- GUENGUANT Alain : "Equité territoriale et inégalités - le rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre communes" éd. LITEC - Coll. GRAL
- GURVITCH Georges : "Traité de sociologie" PUF 1967 t. 1
- GREFFE Xavier : "Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation" Edition Economica 1984
- HAURIOU Maurice : "La gestion administrative : étude théorique de droit administratif" 1899
- HAURIOU Maurice : "Droit administratif : définitions" 1892
- HENRY G. : "La réforme des collectivités locales en Europe"- Doc. française 1985
- JEZE Gaston : "Les contrats administratifs de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics : étude des principaux contrats administratifs" tome 1 - 1927 M. Giard
- JEZE Gaston : "Les principes généraux du droit administratif : les contrats administratifs" 3e édition - Paris 1926
- JOSSERAND : "La publication du contrat" Ed. Etienne Lambert t. 3
- LAUBADERE (de) André - MODERNE Frank - DELVOLVE Pierre : "Traité des contrats administratifs" LGDJ 1983
- LAUBADERE (de) André : "Traité élémentaire de droit administratif - les contrats de l'administration" LGDJ 1953
- LAUBADERE (de) André - VENEZIA J.C. - GAUDEMET Y. : "Traité de droit administratif" t. 1 10e édition 1988
- LEVI STRAUSS : "Anthropologie structurale" PLON 1958
- LUCHAIRE François et Yves : "Le droit de la décentralisation" PUF 1983

- MADIOT Yves : "Aux frontières du contrat et de l'acte unilatéral : recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français" Thèse 1971 LGDJ
- MARTY et RENAUD : "Droit civil" Sirey t. 1 1972 t. 2 1962
- MELLERAY Guy : "La tutelle de l'Etat sur les communes" bibliothèque des collectivités locales - Sirey 1981
- MENY Yves : "Centres et périphéries : le partage du pouvoir" Paris Economica 1983
- MOREAU et DARCY G. : "La libre administration des collectivités locales" PUF Economica
- MOULIN Jean (Club) : "Les citoyens au pouvoir : 12 régions-2.000 communes" - Collection Le Seuil / Jean Moulin-1968
- NEMERY Jean-Claude : "De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire" Coll. bibliothèque de droit public t. CXLI LGDJ Paris 1981
- NZOUANKEU Jacques Mariel : "La notion d'acte réglementaire en droit français" Grenoble ORT - 1976 Université de Paris II
- PEQUIGNOT Georges : "Contribution à la théorie générale du contrat administratif" Thèse Montpellier février 1944
- PHEDON Th - VEGLERI : "Des modifications apportées par l'administration à ses contrats" Paris Ed. Jouve et Cie 1927
- POLLET Diego : "L'urbanisme contractuel" - Thèse Paris II 1982
- PONTIER Jean-Marie : "L'Etat et les collectivités locales" LGDJ 1978
- PY Pierre : "Le rôle de la volonté dans les actes administratifs unilatéraux" LGDJ 1976
- RASERA M. : "L'évolution de la tutelle communale" Thèse Paris II 1975
- RAVANEL Jean : "La réforme des collectivités locales et des régions" Dalloz 1984
- RIVERO Jean : "Droit Administratif" Précis Dalloz 4e éd. 1970
- RONGERE Pierrette : "Le Procédé de l'acte type" Thèse 1966 LGDJ 1968
- ROUL Jean-Yves : "Politique d'aménagement du territoire et décentralisation en RFA" Thèse 1978
- ROUSSILLON Henry : "Les structures territoriales des communes, réformes et perspectives d'avenir" LGDJ 1972

SARRAUTE Raymond : "De la suspension dans l'exécution des contrats" Thèse - PUF 1929

SAVATIER René : "Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil aujourd'hui" 1964 3e édition

SIMBILLE Jocelyne : "Essai sur la notion de décentralisation fonctionnelle en droit administratif" Thèse Toulouse 1978

TAUPIER Michel : "La décentralisation dans l'oeuvre d'Alexis de Tocqueville" - Rennes 1967

TERRAZZONI André : "La décentralisation à l'épreuve des faits" LGDJ 1987

ULLMO Yves : "La planification en France" 1983-1984 FNSP - IEP Paris

VEDEL Georges : "Droit constitutionnel" - Dalloz 1984

VIE Jean Emile : "La décentralisation sans illusion" PUF 1982

WEIL Prosper : "Le critère du contrat administratif en crise", LGDJ 1974

WILLEMIN Monique : "Un tourment dans la décentralisation, la loi du 2 mars 1982" Thèse fév. 1984

MELANGES-RECUEIL-ETUDES-PAGES DE DOCTRINE

- Mélanges offerts à Jean BRETHER DE LA GRESSAYE - éd. Biere
Bordeaux 1967
 . "Administration et contrat" par André de Laubadère p 453
- Mélanges offerts à Georges BURDEAU : "Le pouvoir" LGDJ 1977
 . "Affaires locales et décentralisation : évolution
d'un couple de la fin de l'ancien régime à la
restauration" par François Burdeau p 765
- Mélanges offerts à Paul COUZINET - Université des Sciences
Sociales de Toulouse 1974
 . "La mort des communes" par Henry Roussillon p 671
- Recueil d'Etudes en hommage à Charles EISENMANN - édition CUJAS
1977
 . "Pour une politique de déconcentration" par Jean
Waline p 177
 . "Le renouveau de la théorie du contrat administratif
et ses difficultés" par Prosper Weil p 217
- Etudes offertes à Alfred JAUFFRET - Faculté de droit et de
science politique d'Aix-Marseille 1974
 . "La "punctuation", contribution à l'étude de la
formation successive du contrat" par Alfred Rieg p 593
- Pages de doctrine - André de LAUBADERE LGDJ 1980
 . "Viscissitudes actuelles d'une distinction classique
: établissement public et collectivité territoriale. A
propos des groupements de collectivité territoriale"
par André de Laubadère p 96
 . "Du pouvoir de l'administration d'imposer
unilatéralement des changements aux dispositions des
contrats administratifs" p 253
- Etudes en l'honneur du doyen Georges PEQUIGNOT
 . "La planification des politiques économiques des
collectivités locales dans la réforme de la
décentralisation" par Paul Allies t. 1 p 15
 . "L'interventionnisme économique des collectivités
locales et la décentralisation" par Paul Bernard t. 1 p
41
 . "Signification de "l'intervention" de l'Etat dans
l'économie (quelques observations linguistiques)" par
Robert Edouard Charlier t. 1 p 95
 . "Le dépérissement de l'Etat : paradoxes sur la
philosophie de l'histoire immédiate" pour Louis
Constans t. 1 p 119
 . "De la nature du plan : à propos de la réforme de la
planification" par Michel Miaille t. 2 p 489
 . "La nouvelle coopération interrégionale, à propos du
décret du 9 juin 1983" par Frédéric Sudre, t. 2 p 661
 . "Un essai de renouvellement des relations entre
l'Etat et les entreprises publiques : les contrats de
plan" par Michèle Voisset t. 2 p 717

Pages de doctrine - Article de Jean RIVERO LGDJ 1980

- . "Fédéralisme et décentralisation : harmonie ou contradiction" par Jean Rivero 1953 p 213

Mélanges en l'honneur du Professeur STASSINOPOULOS - Problème du droit public contemporain LGDJ 1974

- . "Les conventions entre personnes publiques" par Jean-Claude Douence p 113
- . "Le renouveau de la théorie du contrat administratif et ses difficultés" p 217
- . "L'administration concertée" par André de Laubadère p 407

ARTICLES

- ABELES Marc : "Les chemins de la décentralisation" Les Temps Modernes, fév. 1985 n° 463 p 1394
- ALBERT Jean-Luc - DELAIRE Yves : "Décentralisation : naissance d'un corps et reproduction sociale" Les cahiers du droit 1984 t. V p 161
- ALFANDERI Elie : "La décentralisation dans le domaine de l'action sanitaire et sociale" Actualité législative Dalloz avril 1984 p 45 n° 7
- ALLEFREDES Maurice : "Le nouveau rôle des élus locaux et des collectivités locales en matière de développement" Correspondance municipale nov. 1984 p 28
- AMSELEK Paul : "Peut-il y avoir un état sans finances" RDP 1983 p 267
- ANDRAULT Marianne - DRESSAYRE Philippe : "La décentralisation" Jurisclasseur des collectivités locales 1984
- AUBY Jean-Bernard : "Le principe du caractère administratif des contrats entre personnes publiques" Recueil Dalloz Sirey 1984 n° 5 fév. 84 p 33
- AUBY Jean-Berhard : "La répartition des compétences" Revue administrative 1983 n° 212 p 176
- AUBY Jean-François : "Le transfert des directions départementales de l'Equipement et les principes de décentralisation" Revue Française de droit administratif 1986 p 48 - 1987 p 783
- AUBY Jean-Marie : "Le contrat administratif en droit français" RIDC 1979
- AUTEXIER Christian : "Le cadre juridique de l'action extérieure des régions" revue française de droit administratif 1986 p 568
- BARRE Raymond : "Mythes et réalités de la décentralisation" Contrepoint n° 41 1982
- BARTOLE Sergio : "L'Italie n'est pas débarrassée de l'Etat" Projet "décentraliser vraiment" mai-juin 1984 n° 185 n° spécial
- BECAM Marc : "Il ne faut pas s'attendre à un miracle" l'élus local avril 1985 p 7
- BENGAOUER Mohamed : "La décentralisation au Danemark : mythe ou réalité" Administration n° 124 juin 1984 p 91
- BENOIT Patrick : "L'arrêt "département de la Moselle" et le contrôle budgétaire" AJDA août 1987 p 468

- BERNARD Paul : "l'Etat républicain au service de la France",
revue administrative 243 - 1988 p 205
- BERNOT Jacques : "La section de communes et son régime juridique
: évolutions récentes" revue administrative 1981 n° 199
p 23
- BIDEGAIN Martine : "Rénover la planification par la
décentralisation" Revue "Pour" mars-avril 1982 p 23
- BOUCHET Jean - SAVY Michel : "Décentralisation des activités et
aménagement du territoire" Futuribles juin 1982 p 45
- BOUINOT Jean : "Information et participation dans la cité"
Annuaire des collectivités locales 1985 GRAL p 329
- BOUINOT Jean : "Les institutions régionales et locales à
l'étranger" annuaire des collectivités locales 1983
p 77
- BOUISSOU Fernand : "L'été 1986 en droit de l'urbanisme" AJDA nov.
1986 p 622
- BOURJOL Maurice : "Vers la réforme des collectivités locales"
IFSA n° 15 - Cujas 1977
- BOUZELY Jean-Claude : "Les relations entre les collectivités
locales Revue administrative 1983 n° 213 p 284
"Les conventions de transfert de services" Revue
administrative 1982 n° 206 p 198
"Est-ce la fin de la taxe professionnelle" revue
administrative 1982 n° 205 p 68
"Le statut des élus locaux" revue administrative 1981
n° 203 p 523 sept. oct.
"La loi du 22 juillet 1983" revue administrative 1983
n° 214 p 393
"Les enjeux financiers locaux en 1984" revue
administrative 1983 n° 216 p 602
"Réflexions sur les moyens de décentralisation" revue
administrative 1981 n° 207 p 302
"Le transfert des compétences en matière de transports
scolaires" revue administrative 1984 n° 220 p 403
"La difficile réforme des finances locales" revue
administrative 1981 n° 202 p 411
"Le contrôle de légalité des actes des collectivités
locales" revue administrative 1987 p 68
"L'action extérieure des collectivités territoriales"
revue administrative 1987 p 1
"La répartition des compétences" revue administrative
1983 n° 211 p 72
- BUNODIERE Claude - COQUIDE Patrick : "Contrats de plan Etat-
Régions : quelles orientations" : problèmes économiques
août 1984 n° 1886 p 20
"Régions : où va la manne de l'Etat ?" Le Nouvel
Economiste n° 446 p 44 juillet 1984
- CABANEL J. : "Les contrats villes-moyennes" revue administrative
1981 n° 201 p 294

- CAILLOSSE J. : "Sur les enjeux idéologiques et politiques du droit administratif" revue administrative 1982 n° 208 p 361
"La décentralisation mode d'emploi" RDP 1988 sept-oct. p 1229
"Le Savoir juridique à l'épreuve de la décentralisation" Annuaire des collectivités locales 1988 p 5
- CAMBY J.P. - HUBRECHT HG : "Commentaire de la loi sur les droits et libertés des communes, départements et régions" Gazette du Palais 1982 doct. t.1 p 297
- CANNAC Yves - ROSANVALLON Pierre : un échange : "Que faire de l'Etat" Le Débat n° 26 sept. 1983 p 69
- CHOUVEL François : "Un décennat de région : aperçu de l'évolution des budgets régionaux" les cahiers du droit 1984 t.V p 185
- COTTEN Michel : "Les relations entre collectivités locales en France à l'heure de la décentralisation" Revue française de droit administratif janv. fév. 1985 p 45
- COUARIEU Jacques : "Les risques et les limites d'une vraie réforme" la vie communale et départementale janv. 1982 n° 638 p 1
- DAUGE Yves : "Urbanisme et décentralisation" Revue des collectivités locales n° 197 sept. oct. nov. 1983 p 24
- DEBBASCH Roland : "L'intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation" RDP 1986, mars-avril p 497
- DEJOU A. : "Rôle de la décentralisation dans les communes du Cantal" Le Courrier du Parlement avril 1985
- DELAHAYE Yves : "Des collectivités locales ouvertes sur le monde" Revue Projet n° 184 avril 1984
- DELCAMP Alain : "La région, nouvelle collectivité territoriale, commentaire de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions" AJDA avril 1986
"Les compétences et les services" AJDA mars 1987 p 170
- DESTOMBES Philippe : "Les contrats de plan Etat-Région" Guide des finances locales 1984 p 77
- DESWARTE Marie-Pauline : "Intérêt Général - Bien commun" RDP 1988 sept-oct. p 1289
- DOUBLET Maurice : "La République et le Préfet" revue administrative 1981 n° 203 p 459 sept. oct.

- DOUENCE Jean-Claude : "Le transfert à la région des compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage" revue française de droit administratif 1984 p 69
- DUPUY François : Réforme territoriale et rapports de force" Futuribles juin 1982 n° 56 p 29 p 99
- ELUTHER Jean-Paul : "Régionalisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage dans les DOM" Revue administrative 1984 n° 218 p 138
- ETCHEGARAY J.R. - MODERNE F. - ROBINEAU Y. : "Urbanisme et décentralisation" Gazette du Palais 1983 doct. t. 2 p 422
- ETIEN Robert : "Jurisprudence constitutionnelle : la décision en matière de décentralisation : CC 25 fév. 1982" Revue administrative 1982 n° 207 p 271
- FABRE Michel Henri : "L'unité et l'indivisibilité de la République : réalité ? Fiction" RDP 1982 p 603
- FALANDRY D. : Etat - collectivités locales : le nouveau face à face" Gazette du Palais 1982 doct. t.2 p 548
- FAURE E. : "Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement" Correspondance Municipale n° 254 janv. 1985 ADELS
- FARAGO Bela : "De la décentralisation" Revue commentaire n° 21 1983
- FERNANDEZ L. - MAUBLANC J.P. : "Autonomie des collectivités locales et décentralisation au Québec" RDP 1984 n° 2 p 379
- FERRETTI Raymond : "La régionalisation en Espagne et en Belgique" revue administrative de l'Est de la France n° 19 - 1980 p 17
- FOATA Rose : "Le pouvoir souverain du département - la décentralisation en Seine St Denis" Diagonal déc. 1983 p 7
- FOREL Jean-Louis : "Incidences de la politique de décentralisation sur l'organisation des services de l'Etat" Revue administrative 1983 n° 212 p 133
- GORGEU Yves : "Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement" Correspondance Municipale n° 254 janv. 1985 ADELS
- GOZE Maurice : "La décentralisation de l'urbanisme 1983-1987 : une première synthèse" Annuaire des collectivités locales 1987 GRAL p 91

- GROUD Hervé : "Réflexions sur les compétences locales" les cahiers de l'administration territoriale n° 7 1984 CRDT Reims
- GUENGANT Alain : "Les inégalités de potentiel fiscal entre communes" les cahiers économiques de Bretagne 1983 p 1
- GUENGANT Alain - UHALDEBORDE J. Michel : "La réforme de la D.G.F." Annuaire des collectivités locales 1986 - GRAL p 211
- GUIGOU Jean-Louis : "Coopération intercommunale et développement par la base" GRAL n° 16 1982 p 187
- HAENEL Hubert : "Les dangers de la décentralisation" Revue Projet juin 1983
- HAMON Léo : "L'idée de l'Etat aujourd'hui" Administration n° 120 sept. 1983 p 118
- HANROT Simon : "L'aménagement du territoire s'ajuste" Les cahiers de l'actualité religieuse et sociale nov. 84 n° 297 p 595
- HECHT Emmanuel : "Pas de fédéralisme, mais une nouvelle citoyenneté" revue "Pourquoi" août 1982 n° 177
- HOUEE Paul : "Pour une démarche de développement local ascendant" Correspondance Municipale nov. 1984 p 20
- KLEIN Sylvain : "Les finances locales dans l'expectative" AJDA mars 1987 p 177
- KRIEGER Annie : "La région et le pouvoir" Mélanges offerts à Georges Burdeau "Le pouvoir" LGDJ 1977 p 825
- LAFORE Robert : "L'action à l'étranger des collectivités territoriales" RDP mai-juin 1988 p 763
- LEPAGE-JESSUA Corinne - AUBRY François Xavier : "La décentralisation devant le juge administratif" Gazette du Palais 1984 p 184
- LIGNEAU Philippe : "Les conventions des collectivités locales avec le secteur social privé" AJDA janv. 1985 p 4
- LINOTTE Didier : "Le vrai sens de la décentralisation" Revue de la recherche juridique droit prospectif 1982 1. VII 12
- LORIT Jean-François : "Décentralisation et déconcentration : antagonisme ou complémentarité" revue administrative 1986 p 27
- LOUIS Stéphan - MERLE Edith : "L'expérience des contrats de plan" Annuaire des collectivités locales 1987 - GRAL p 47
- MADIOT Yves : "Coopération transfrontalière" Jurisclasseur des collectivités locales 1984

- MAISL Herbert - POUYET Bernard : "La formation des responsables locaux" Annuaire des collectivités locales 1983 p 585
- MELLERAY Guy : "Commentaire de la loi du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles" Actualité législative Dalloz 1984 n° 9 p 59
- MERCIAI Patrizio - SAINT-OUEN François : "Sur la notion juridique de région" RDP sept-oct. 1987 p 1297
- MICHALON Thierry : "La république française, une fédération qui s'ignore" RDP 1982 p 623
- MODERNE Frank : "L'évolution récente du droit des contrats administratifs : les conventions entre personnes publiques" revue française de droit administratif 1984 p 1
- MORAND-DEVILLER Jacqueline - MONCHAMBERT Sabine : "Les nouvelles responsabilités des collectivités locales" RDP juillet-août 1988 p 991
- MOREAU Jacques : "Aspects des réformes institutionnelles" AJDA mars 1987 p 163
- PALARD Jacques : "Les régions à l'épreuve de la planification décentralisée" Annuaire des collectivités locales 1983 p 41
- PERINET-MARQUET Hugues : "Le pouvoir des communes dans le choix des règles d'urbanisme régissant leur territoire" JCP mars 1984 n° 13 doct. n° 3140, n° 14 doc. n° 3140
- PERRIN Bernard : "Décentralisation, perspective d'évolution des niveaux intermédiaires" AJDA février 1986 p 59
"Comités économiques et sociaux de région : un danger de marginalisation" AJDA juin 1987 p 371
"Pour une réforme de la taxe professionnelle : comment corriger un impôt imbécile ?" AJDA nov. 1987 p 639
- PHILIPPOVICH Thomas : "L'action du Conseil des Communes en Europe" Revue l'Europe en Formation n° 248 1982 p 65
- PHYTILIS Jacques : "Du contrat social (réflexions sur le métier de citoyen)" RDP nov.déc. 1986 p 1697
- PONTIER Jean-Marie : "Semper Manet, sur une clause générale de compétence" RDP 1985 n° 6 p 1443
- PRIEUR Michel : "La politique régionale de l'environnement en France" Revue juridique de l'environnement 2/1984
- QUEYRANNE Jean-Jack : "Les régions et la décentralisation culturelle, les conventions de développement culturel" Documentation française 1983
- RAUSCH Jean-Marie : "Réalités régionales : un président de région s'explique" revue Projet avril 1984 n° 184 p 573

- REGOUD Serge : "La prétendue suppression de la tutelle" revue administrative 1982 n° 210 p 613
- RIERA Georges : "Réflexions désordonnées sur l'Etat" RDP 1984 n° 2 p 311
- ROSSELOT J. : "La réforme de la décentralisation : Loi du 2 mars 1982" revue administrative 1982 n° 208 p 369
- SCHramek Olivier : "Un projet cinq ans après" AJDA mars 1987 p 140
- SEKUTOWICZ J. : "Saar-Lor-Lux : un modèle de coopération interrégionale au coeur de l'Europe" revue administrative 247, 1989, p 11
- SOUBELET Pierre : "Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement : un premier bilan" revue administrative 246, 1989, p 521
- STARK Christian : "L'autonomie de gestion des collectivités territoriales et des autres personnes morales du droit public dans le cadre du fédéralisme allemand" revue française de droit administratif janv. fév. 1989 p 93
- SUDRE Frédéric : "La coopération interrégionale : le cas de la modernisation du Canal du Midi" Revue administrative 1983 n° 214 p 335
- TERRAZZONI André : "Une réforme en trompe l'oeil" AJDA mars 1987 p 203
- TERRAZZONI André : "Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales en question" Revue française de finances publiques n° 25 1989 p 31
- THOENIG J.C. : "La Ve République, 20 ans après" Pouvoirs 1978 n° 4 p 25
- THOENIG J.C. - DUPUY François : "La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation" Revue française de Science Politique déc. 1983 p 962
- TROSA Sylvie : "L'avenir de la démocratie locale : scénario pour la décentralisation" Annuaire des collectivités locales 1983 p 1
- VARAINE Pierre - MALINGRE Daniel : "L'activité des chambres régionales des comptes" AJDA mars 1986 p 152 AJDA nov. 1986 p 625
- VATUS Jean : "Réflexions actuelles sur les impôts" revue administrative 1982 n° 205 p 49
- VIE Jean Emile : "La république des roitelets ou la décentralisation pervertie" revue administrative 1983 n° 212 p 199

VIE Jean Emile : "A propos de la décentralisation" revue administrative 1986 p 436

VINCENT Eliane : "Les finances du secteur public local de 1970 à 1979" La Revue du Trésor oct. 1984 p 523

VOISSET Michèle : "Un essai de renouvellement des relations entre l'Etat et les entreprises publiques : les contrats de plan" Etudes en l'honneur du doyen Georges Péquignot mai 1984 t. 2 p 717

WEAVER Clyde : "Le développement par la base : vers une doctrine du développement territorial" GRAL n° 16 1982 p 179

WORMS Jean-Pierre : "La décentralisation : une stratégie du changement social" Correspondance Municipale mai 1983 p 4

COLLECTIONS ET REVUES

Action Municipale

Actualité juridique, droit administratif

Actualité législative Dalloz, jurisprudence générale Dalloz

Administration (revue d'étude et d'information publiée par
l'association du corps préfectoral et des hauts
fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur)

Annuaire des collectivités locales (CNCR - GRAL)

Autrement

Cahiers du droit

Contrepoint

Correspondance municipale (documents mensuels pour l'information
et l'action locale)

Dalloz - Sirey, jurisprudence générale Dalloz

Débat (le)

Futuribles

Gazette du Palais

Gazette des communes, l'action municipale

Jurisclasseur administratif

Jurisclasseur des collectivités locales, GRAL, Jean Bouissot

Moniteur des travaux publics et du bâtiment

Notes et études documentaires : la documentation française

Pouvoirs CNRS - PUF

Problèmes politiques et sociaux - documentation française

Recueil Lebon

Regards sur l'actualité

Revue Administrative de l'Est de la France

Revue Administrative

Revue du droit public et de la science politique (R.D.P.)

Revue des collectivités locales, départements, communes,
collectivités

Revue française de droit administratif

Revue des finances communales

Revue de la recherche juridique - droit prospectif

Vie communale et départementale

Vie publique.

SOMMAIRE

	p
Avant-propos	25
<u>Introduction générale</u>	26
I. Identification des concepts juridiques en cause	29
A. Ambiguïté des éléments de référence	29
B. Les éléments d'identification retenus	49
II. Délimitation des concepts juridiques dans le temps	69
A. L'utilisation des conventions entre les personnes publiques territoriales est une formule ancienne	70
B. L'utilisation de conventions entre les personnes publiques territoriales est une formule renouvelée	87
1ère partie : Les conventions, un instrument de ===== coordination des interventions publiques	114
<u>Titre 1</u> : Recherche des conventions entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation	117
Chapitre 1 : Des conventions horizontales	117
Section 1 : L'analyse des méthodes : un conventionnement libre et volontaire	118
I. Elaboration : une dynamique favorable aux élus	118
A. Phase précontractuelle : un lieu de réflexion et d'élaboration de projets	121
B. Phase conventionnelle : expression de la volonté des parties	131
II. Le contenu : des effets favorables à un développement global et programmé	141
A. Polymorphisme des applications conventionnelles	142
B. Des maillons de planification décentralisée	151

Section 2 : L'ambiguïté des résultats : un conventionnement inégalitaire	160
I. Le constat : inégalité dans la formation et la mise en oeuvre des conventions	161
A. Inégalités dans la formation	161
B. Inégalités dans la mise en oeuvre	168
II. Les perspectives : les conventions, piège ou levier du développement local	174
A. Un risque, des difficultés d'articulation	175
B. Une nécessité, la coordination des conventions	182
Chapitre 2 : Des conventions verticales	190
Section 1 : Le mode juridique conventionnel : rencontre de volontés propres	191
I. La formation des conventions verticales	191
A. Les règles propres à chaque partie contractante	192
B. Le choix du cocontractant et la forme de l'acte conventionnel	199
II. Le contenu des conventions verticales	205
A. Mise en place d'une politique spatiale : l'exemple des contrats de plan	206
B. Mise en place d'une politique sectorielle : des politiques localistes	218
Section 2 : Le processus juridique conventionnel : hétérogénéité des conséquences	229
I. Essai de mise en place d'une nouvelle gestion publique	229
A. Motivation et incitation	230
B. "Un consensus pour sortir de la crise"	239

II. Des effets négatifs induits	249
A. Insuffisance des financements de l'Etat	249
B. Problème de la verticalité des intérêts et de la transversalité des solidarités	259
Conclusion du titre premier	269
 <u>Titre 2</u> : Typologies des conventions entre personnes publiques territoriales dans le cadre de la décentralisation	 270
 Chapitre 1 : Les classifications proposées	 271
 Section 1 : Classification fondée sur l'architecture interne de la convention	 271
I. Coordination conventionnelle : le but poursuivi	273
A. Coordination de l'action des cocontractants	273
B. Coordination des financements	280
 II. Cogestion conventionnelle : l'objet poursuivi	288
A. La gestion en commun d'un service	288
B. La gestion en commun d'une action	295
 Section 2 : Classification fondée sur l'architecture externe de la convention	 303
I. Les conventions suggérées ou imposées	304
A. Les conventions suggérées	305
B. Les conventions imposées	313
 II. Les conventions modelées	318
A. Mise en oeuvre de formalités permettant de surveiller la convention	318
B. Le contenu de la convention est entièrement prédéterminé	325

Chapitre 2 :	Les classifications retenues	333
Section 1 :	Les conventions intégratives et distributives	333
I.	Les conventions intégratives	334
A.	Recherche de critères	335
B.	Appréciation critique : relativité des critères proposés	341
II.	Les conventions distributives	346
A.	Recherche de critères	347
B.	Appréciation critique	354
Section 2 :	Les conventions de réglementation et de service	359
I.	Les conventions de réglementation	360
A.	Notion	361
B.	Conséquences sur la répartition des compétences	363
II.	Les conventions de service	365
A.	Notion	365
B.	Conséquences sur la répartition des compétences	367
Conclusion du titre second		370
Conclusion de la première partie		370
Deuxième partie :	Les conventions : un instrument juridique imparfait	372
=====		
<u>Titre 1</u> :	Incertitudes et limites au niveau du droit	375
Chapitre 1 :	Une nature juridique imprécise	376

Section 1 : Appréciation subjective : difficulté d'application des critères classiques	376
I. Caractère contractuel des conventions	377
A. Le concours de volonté : étude du critère et critique	378
B. Les effets du droit : étude du critère et critique	385
II. Caractère administratif des conventions	392
A. Etude des critères classiques	393
B. Critiques	402
Section 2 : Appréciation objective : la spécificité des conventions entre personnes publiques territoriales	408
I. Intégration des conventions au sein de catégories préexistantes	408
A. Les conventions : contrat d'adhésion	409
B. Les conventions : acte mixte	415
II. Identification de nos conventions avec des catégories nouvelles	421
A. Notion de conventionnement	421
B. Notion de subvention concertée	432
Chapitre 2 : Une portée juridique incertaine	437
Section 1 : L'exécution des conventions : un risque de non respect des engagements	438
I. Dilution de la notion de priorité	438
A. Des objectifs à la pratique	439
B. De la pratique aux résultats	444

II. Non respect des engagements souscrits	452
A. La querelle des conventions culturelles	453
B. La querelle du synchroton	461
Section 2 : Les sanctions à l'inexécution : des prérogatives limitées	473
I. Possibilité offerte aux cocontractants	473
A. Mise en jeu de la responsabilité contractuelle	474
B. Appréciation de cette possibilité	479
II. Possibilité offerte aux tiers	486
A. Recours juridictionnel	486
B. Appréciation de cette possibilité	491
Conclusion	499
<u>Titre 2</u> : Incertitudes et limites au niveau des institutions publiques	500
Chapitre 1 : Des conventions garantes et gérantes de la souveraineté	502
Section 1 : Des conventions encadrées par les règles de l'Etat	503
I. Les conventions d'ordre interne	504
A. L'Etat est souverain	505
B. Tentative de participation des collectivités locales à la souveraineté	512
II. Les conventions d'ordre externe	520
A. Le droit international a posé certaines règles	520
B. Le droit national a posé certains principes légaux	527
C. L'Etat a prévu un contrôle	533

Section 2 : Des conventions encadrées par le représentant de l'Etat	539
I. L'encadrement - arbitrage	539
A. Non respect de la théorie des blocs de compétence	540
B. Mauvaise articulation des centres de décision	546
II. L'encadrement - coordination	551
A. Polymorphisme des procédés de coordination	552
B. Dualité des conséquences	558
Chapitre 2 : Des conventions, source d'unité ou de divisibilité de la République	568
Section 1 : Inadéquation du découpage institutionnel	570
I. Une crise de légitimité	571
A. Un état des lieux alarmant	572
B. Une volonté politique : le non choix	578
II. Une étape vers la fusion : les conventions	586
A. La fusion : une solution difficilement applicable	587
B. Les conventions : facteur d'unité	591
Section 2 : L'émergence d'une république pluraliste : état-collectivités locales	600
I. Développement de la notion de service mixte et de remembrement	601
A. Développement de la notion de service mixte	601
B. Développement de la notion de remembrement	607

II. Apparition d'institutions ou de structures intermédiaires	619
A. De nouvelles dynamiques locales	619
B. Rôle des associations	628
Conclusion du titre et de la deuxième partie	635
Conclusion générale	636
Bibliographie	640
Sommaire	655

