



**La Constitution française de la Ve République et les  
collectivités territoriales, entre décentralisation et  
indivisibilité  
(dissertation)**

Date de rédaction : 20/02/2025

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES.....	2
Introduction.....	3
I - Une organisation institutionnelle laissant initialement peu de place à la décentralisation .....	4
A - L'affirmation en 1958 du principe d'indivisibilité de la République .....	4
1 - Une indivisibilité affirmée à l'article Premier de la Constitution .....	4
2 - Un encadrement strict des collectivités territoriales par le droit national .....	5
B - Une autonomie locale limitée par le cadre constitutionnel.....	6
1 - L'absence d'attribution d'une autonomie locale dans la reconnaissance des collectivités territoriales par la Constitution de 1958 .....	6
2 - Une autonomie des collectivités limitée par la législation nationale et le fonctionnement institutionnel de l'État.....	6
II - L'évolution vers une décentralisation encadrée par la Constitution .....	7
A - La réforme de 1982 : une rupture avec la tradition centralisatrice française.....	7
1 - La création des régions comme collectivités territoriales de plein exercice .....	7
2 - Un transfert de nouvelles compétences et un gain d'autonomie pour les collectivités territoriales.....	7
B - La réforme de 2003 : la consécration constitutionnelle de la décentralisation .....	9
1 - La reconnaissance de la décentralisation dans la Constitution .....	9
2 - Un élargissement des compétences des collectivités et un gain d'autonomie financière.....	9

# INTRODUCTION

---

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ». Cette citation de François Mitterrand, prononcée en Conseil des ministres en 1981, dans les mois qui suivent son élection, montre la nécessité des collectivités de s'adapter à leur temps par une plus grande décentralisation et la priorité qui était alors donnée à une telle réforme.

La Constitution de la Ve République pose les principes fondamentaux de l'organisation territoriale de la France, conciliant unité nationale et autonomie locale. L'article Premier de la Constitution prévoit que la France est une « République indivisible ». L'indivisibilité de la République, interdisant la création de pouvoirs souverains locaux, n'interdit toutefois pas toute forme de décentralisation. Le Titre XII « Des collectivités territoriales » prévoit, de l'article 72 à l'article 75-1 de la Constitution, les dispositions relatives aux collectivités territoriales, leur identification, leurs compétences ou encore la reconnaissance des langues régionales comme appartenant au patrimoine de la France. La décentralisation est quant à elle un processus par lequel l'État transfère des compétences aux collectivités territoriales.

L'État français est traditionnellement particulièrement centralisé. La plupart des régimes successifs ont organisé cette centralisation : la monarchie sous l'Ancien régime, les Empires ou encore le régime post-Seconde guerre mondiale. Les institutions de la Ve République participent à cette tradition d'État centralisé en France. La Constitution reconnaît l'existence des collectivités locales mais leurs prérogatives sont strictement encadrées. Les collectivités territoriales françaises ont toutefois vu leurs compétences être fortement modifiées par les lois de décentralisation de 1982, adoptées sous la présidence de François Mitterrand. Ces lois amorcent un changement de paradigme pour la France, renforcé par la révision constitutionnelle de 2003 qui entérine dans la Constitution ce processus de décentralisation.

Au vu de ces éléments, il convient de répondre à la problématique suivante : Comment la Constitution de la Ve République organise-t-elle les relations entre État et collectivités territoriales, et comment concilie-t-elle décentralisation et principe d'indivisibilité de la République ?

Nous verrons dans un premier temps que la Constitution affirme l'indivisibilité de la République tout en organisant un cadre rigide pour les collectivités territoriales (I). Nous analyserons ensuite comment la décentralisation a transformé ce cadre tout en respectant les limites constitutionnelles imposées par le principe d'indivisibilité (II).

# I - UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE LAISSANT INITIALEMENT PEU DE PLACE A LA DECENTRALISATION

---

La Constitution de la Ve République affirme le principe d'indivisibilité de la République et organise les institutions autour de cette idée d'un État centralisé (A). Si ce cadre institutionnel particulièrement centralisé s'est assoupli, l'autonomie des collectivités reste par certains aspects limitée (B).

## A - L'affirmation en 1958 du principe d'indivisibilité de la République

L'État Français, dont le caractère indivisible est prévu à l'article 1 de la Constitution et réaffirmé par le Conseil constitutionnel (1), encadre juridiquement le rôle, les compétences et l'autonomie des collectivités locales au niveau national (2).

### 1 - Une indivisibilité affirmée à l'article Premier de la Constitution

L'article Premier de la Constitution de 1958 affirme le principe fondamental de l'unité nationale, tiré des idéaux de la Révolution. Cet article dispose en effet que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ». Ce principe, ainsi qu'il sera vu de manière plus approfondie en deuxième partie, n'est en lui-même pas contradictoire avec tout élargissement du champ de compétence des collectivités locales. Le principe d'indivisibilité de la République implique une unité de l'État et une insécabilité du territoire national. Il ne peut y avoir une fragmentation du territoire national remettant en cause l'unité de l'État et aucune fraction du territoire ne peut revendiquer une souveraineté propre. L'indivisibilité de la République implique également que tous les citoyens sont égaux devant la loi, sans distinction d'origine territoriale.

L'État unitaire suppose que seul l'État central détient le pouvoir législatif. Les collectivités locales ne peuvent se doter de lois ou règlements autonomes et exercent leurs compétences dans le cadre fixé par le droit national. Cela contraste par exemple avec les États fédéraux comme l'Allemagne ou les États-Unis dans lesquels les États fédérés disposent d'une autonomie législative et constitutionnelle. Une décision fondamentale en la matière est la décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 dans laquelle le Conseil constitutionnel a partiellement censuré une loi sur le statut de la Corse. Le Conseil a ainsi notamment censuré la phrase « *Le peuple corse composante du peuple français* » au sein de l'article premier de ladite loi. Le Conseil a ainsi estimé dans son considérant n° 13 que « *Considérant que la France est, ainsi que le proclame l'article 1 de la Constitution de 1958, une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine ; que dès lors la mention faite par le législateur du " peuple corse, composante du peuple français " est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion* ». La décision a également été l'occasion pour le Conseil de rappeler, au sujet de la détention du pouvoir législatif de l'État, dans son considérant n° 48 « *que le fait de prévoir la consultation de l'Assemblée de Corse sur les projets de loi comportant des dispositions spécifiques à la Corse ne saurait avoir une quelconque influence sur la régularité de la procédure législative, laquelle relève de la Constitution et des lois organiques prises pour son application ; qu'ainsi, [cette] consultation [...] ne saurait en rien limiter le droit d'initiative du gouvernement en matière législative* ».

Si cette décision ne censure que partiellement la loi, elle montre bien que le Conseil constitutionnel fait primer l'unité de la République sur la différenciation locale. Les collectivités territoriales sont reconnues par la République mais leurs compétences et leur autonomie potentielle sont strictement encadrées par le droit national.

## 2 - Un encadrement strict des collectivités territoriales par le droit national

Les collectivités territoriales sont juridiquement encadrées par la législation nationale. Toute forme d'autonomie est subordonnée au cadre législatif défini par l'État. L'article 72 alinéa 3 de la Constitution dispose ainsi que « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Une illustration de cette centralisation est le rôle du préfet. Bien que son autorité sur les collectivités ait été amoindri depuis les lois de décentralisation de 1982, l'article 72 alinéa 6 de la Constitution prévoit néanmoins que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Même depuis les réformes de décentralisation, les collectivités n'ont pas de pouvoir législatif propre et leurs décisions peuvent être contrôlées par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel. Jusqu'aux années 1980, la France était l'un des États les plus centralisés d'Europe. Toutefois, il convient de souligner que les lois de décentralisation n'ont pas modifié le caractère unitaire de l'État. La décentralisation n'est envisagée que dans le cadre fixé par la législation et par la Constitution.

## **B - Une autonomie locale limitée par le cadre constitutionnel**

Si les collectivités territoriales n'ont fait l'objet que d'une reconnaissance initialement très limitée dans la Constitution de 1958 (1), celles-ci ne bénéficient encore aujourd'hui que de compétences très encadrées par le droit (2).

### **1 - L'absence d'attribution d'une autonomie locale dans la reconnaissance des collectivités territoriales par la Constitution de 1958**

La Constitution de 1958 reconnaît initialement bien les collectivités locales. Toutefois, elle ne leur accorde qu'un rôle très limité. Contrairement à la rédaction actuelle de la Constitution, celle-ci ne mentionne aucunement la décentralisation. L'article 72 reconnaît l'existence des collectivités mais seulement pour insister sur leur subordination à la législation nationale.

Les collectivités territoriales sont identifiées par la Constitution. Il s'agit des communes, des départements et des régions (qui ont été créées en 1982). Cette uniformité est une garantie supplémentaire de l'indivisibilité de la République. Elle garantit l'égalité devant la loi, sans distinction territoriale et évite la fragmentation du territoire national. Contrairement à d'autres États, comme l'Espagne par exemple, dont certaines régions ont un statut d'autonomie particulier, à l'instar de la Catalogne, la France impose un modèle uniforme aux collectivités. La seule exception à cette unité concerne certains territoires d'outre-mer, dont l'autonomie peut parfois être très grande, comme par exemple la Nouvelle-Calédonie mais également la Polynésie française. Le statut des territoires d'outre-mer est régi par l'article 74 de la Constitution. En tout état de cause, l'autonomie des collectivités est limitée par le cadre constitutionnel auquel elles sont soumises.

### **2 - Une autonomie des collectivités limitée par la législation nationale et le fonctionnement institutionnel de l'État**

Outre l'absence d'autonomie législative des collectivités, dont il est fait état plus haut dans la présente rédaction, les deux chambres du Parlement étant seules détentrices du pouvoir législatif, contrairement aux États fédéraux, les pouvoirs des collectivités sont limités par le droit français. Un bon exemple de cela réside dans l'encadrement financier des collectivités par l'État. Les collectivités doivent en effet équilibrer leur budget. En cas de déficit excessif, l'État peut intervenir et mettre sous tutelle une collectivité. Sa politique budgétaire est alors sous le contrôle du préfet. Certains membres du Gouvernement avaient ainsi proposé de mettre Paris sous tutelle fin 2022 en raison d'une dette de la commune s'élevant à 7,7 milliards d'euros. L'État influence également les finances locales puisqu'il peut décider de réduire leur dotation financière. Cela avait été le cas en 2014 lorsque le Gouvernement avait décidé une réduction de 10 milliards d'euros des transferts aux collectivités.

Outre les questions budgétaires, les décisions des collectivités territoriales sont soumises à la législation nationale et contrôlées par les juridictions nationales. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État peuvent censurer certaines décisions locales si elles ne respectent pas le droit. En conséquence, les collectivités bénéficient d'une autonomie administrative, mais restent sous la supervision de l'État. Ce cadre juridique a certes évolué avec les grandes lois de décentralisation, qui vont renforcer l'autonomie locale, tout en restant effectivement conforme au principe d'indivisibilité de la République prévu par la Constitution.

## II - L'ÉVOLUTION VERS UNE DECENTRALISATION ENCADRÉE PAR LA CONSTITUTION

---

D'une tradition particulièrement centralisée, la France a connu un processus de décentralisation progressive qui s'est effectué en deux temps. Le premier temps est marqué par l'adoption des lois de décentralisation de 1982 qui marque véritablement une rupture avec le modèle centralisé en vigueur (A). Le deuxième acte de ce processus de décentralisation, la révision constitutionnelle de 2003, vient quant à lui marquer la consécration de la décentralisation par sa reconnaissance dans la Constitution (B).

### A - La réforme de 1982 : une rupture avec la tradition centralisatrice française

La réforme de 1982 marque un changement de paradigme, non seulement en apportant aux collectivités des compétences nouvelles et une autonomie élargie (2) mais également en créant véritablement une nouvelle strate de collectivité territoriale de plein exercice : les régions (1).

#### 1 - La création des régions comme collectivités territoriales de plein exercice

Un des grands apports des lois de décentralisation de 1982 repose sur la création des régions dans la forme institutionnelle connue aujourd'hui. Avant 1982, les régions étaient des circonscriptions administratives sous l'autorité de l'État, contrôlées par le préfet de région. Elles ne disposaient d'aucune autonomie. La loi Defferre de 1982 en fait une collectivité territoriale de plein droit. Les régions disposent alors d'un conseil régional élu. L'élection du Conseil régional se fait jusqu'en 1986 au suffrage universel indirect, puis au suffrage universel direct, ce qui lui permet de gagner en légitimité démocratique et en autonomie. Les régions possèdent également un budget propre, leur permettant de financer des projets régionaux. Elles disposent de compétences spécifiques, notamment en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

Depuis leur création les régions sont devenues un acteur clé de la politique locale. Les conseils régionaux disposent de compétences étendues et orientent la politique économique, les infrastructures et l'aménagement du territoire. Elles façonnent véritablement le paysage local et possèdent aujourd'hui des budgets étendus et une forte autonomie leur permettant de mener à bien d'importants projets. Leur création a également permis de répartir le pouvoir local en plusieurs niveaux, rompant avec la centralisation stricte d'avant 1982. Outre la création d'une nouvelle strate administrative, la réforme de 1982 a conduit à un très large transfert de compétences et à un fort gain d'autonomie pour les collectivités territoriales, conduisant à un véritable changement de paradigme concernant l'organisation territoriale française.

#### 2 - Un transfert de nouvelles compétences et un gain d'autonomie pour les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales ont gagné en autonomie vis à vis de l'administration centralisée sans toutefois que la réforme n'enfreigne le principe d'indivisibilité de la République. Avant 1982, le préfet exerçait un contrôle a priori sur les actes des collectivités et contrôlait directement leurs décisions. Depuis 1982, le contrôle des actes des collectivités est juridictionnel et non plus administratif, ce qui leur permet de gagner fortement en autonomie. Les collectivités gagnent une liberté de gestion au sein de leurs domaines de compétences, à condition de respecter la loi. Seules les juridictions compétentes peuvent censurer une décision locale. Les maires, les présidents de

conseils départementaux et présidents de conseils régionaux deviennent de véritables décideurs locaux et peuvent agir librement tant que leurs décisions respectent la loi.

Ainsi que précisé plus haut, le principe d'indivisibilité de la République n'implique pas une centralisation totale de la prise de décision mais une égalité territoriale devant la loi. Ainsi, tant que les actes des collectivités respectent la législation nationale celles-ci peuvent gagner en autonomie et voir leur champ de compétence être élargi sans que cela n'enfreigne ce principe constitutionnel.

La réforme de 1982 a également conduit à un large transfert de compétences aux collectivités territoriales. Chaque niveau a vu son champ de compétence s'élargir. Pour citer certaines de leurs compétences, les communes sont compétentes en matière d'urbanisme, de logement social et d'équipements publics locaux, les départements sont compétents en matière d'action sociale, de transports scolaires et de gestion des collèges et les régions le sont en matière de développement économique, de formation professionnelle et de gestion des lycées. Globalement, le transfert de compétences a pour objectif de répondre au principe de subsidiarité, impliquant que les décisions doivent être prises au niveau le plus proche des citoyens, et au principe d'autonomie financière, impliquant que les collectivités doivent disposer de ressources propres pour assumer leurs nouvelles missions.

Par cette réforme, les collectivités deviennent de véritables acteurs du développement local. L'État conserve un rôle de contrôle mais n'intervient plus directement dans la gestion des compétences transférées. Les collectivités agissent librement tant qu'elles respectent le droit. Si la loi Defferre a ainsi marqué un tournant, elle n'a pas inscrit la décentralisation dans la Constitution. La réforme de 2003 va venir renforcer ce processus en lui donnant une valeur constitutionnelle.



## **B - La réforme de 2003 : la consécration constitutionnelle de la décentralisation**

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 marque une nouvelle étape dans la décentralisation en l'inscrivant dans la Constitution (1) et en élargissant les compétences constitutionnelles des collectivités, sans toutefois aller à l'encontre de l'indivisibilité de la République (2).

### **1 - La reconnaissance de la décentralisation dans la Constitution**

Un des grands apports de la révision constitutionnelle de 2003 est la consécration de la décentralisation dans la Constitution. Si la réforme de 1982 constituait un changement de paradigme, la révision de 2003 constitue un changement dans la vision même des institutions étatiques et du fonctionnement de l'État. L'article Premier de la Constitution précise désormais : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.* ».

La décentralisation est depuis 2003 constitutionnellement protégée. Toute remise en cause de la décentralisation nécessiterait une révision constitutionnelle et par conséquent la mise en place d'une procédure très lourde et demandant un large consensus politique. Une telle inclusion dans la Constitution permet une meilleure protection juridique de l'autonomie des collectivités. Cette reconnaissance constitue une avancée majeure pour les collectivités et conserve le cadre unitaire de l'État français. L'unité et l'indivisibilité de l'État reste affirmée, empêchant tout fédéralisme ou particularisme local trop poussé. Outre la reconnaissance de la décentralisation, les collectivités obtiennent par cette réforme un élargissement de leurs compétences et un gain d'autonomie.

### **2 - Un élargissement des compétences des collectivités et un gain d'autonomie financière**

La réforme de 2003 renforce les transferts de compétences et introduit dans la Constitution une nouvelle possibilité : le droit à l'expérimentation locale. La révision constitutionnelle de 2003 introduit doublement ce droit. Elle ajoute un nouvel article 37-1 dans la Constitution qui autorise la loi ou le règlement à comporter des dispositions à caractère expérimental. Elle modifie l'article 72 de la Constitution pour ouvrir à un droit des collectivités à déroger à titre expérimental à des dispositions législatives régissant l'exercice d'une compétence. Cette dernière modification est d'une portée plus grande encore. La collectivité a la charge d'élaborer la norme en s'affranchissant des normes générales. Il convient toutefois de préciser que ce droit ne peut être exercé que dans le cadre défini par la loi organique, sauf lorsque sont en cause des droits fondamentaux et si la loi le prévoit.

La révision constitutionnelle de 2003, renforce l'autonomie financière des collectivités. Les ressources des collectivités répondent à un principe de libre administration, en ce qui concerne les recettes comme les dépenses. Les collectivités disposent désormais de ressources propres pour assurer leurs compétences et l'État ne peut leur transférer de nouvelles compétences sans garantir les ressources correspondantes. De plus, la révision donne valeur constitutionnelle aux mécanismes de péréquation qui sont des dispositifs permettant de lisser les inégalités entre collectivités en allouant des fonds aux collectivités les plus défavorisées.

Un autre apport particulièrement important de la révision constitutionnelle est l'introduction du référendum local. Les collectivités peuvent désormais consulter les citoyens sur des projets locaux relevant de leur compétence. Une telle compétence pour les collectivités permet de renforcer la démocratie participative et la légitimité des décisions locales. Un exemple très médiatisé de référendum local est celui portant sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes de 2016.

Ainsi, les révisions successives en général et la révision constitutionnelle de 2003 en particulier ont conduit à une décentralisation croissante de la République sans toutefois enfreindre l'indivisibilité de la République. Ce processus de décentralisation est progressif et comporte toutefois des limites, comme par exemple une absence de pouvoir législatif au profit des collectivités. La France est ainsi passée d'un État unitaire très centralisé à un État unitaire décentralisé, restant toutefois loin des États fédéraux ou même des États régionaux comme l'Italie ou l'Espagne, dans lesquels, bien qu'étant des États unitaires, les régions disposent de pouvoirs législatifs.