



HAL
open science

Autonomie

Carine David

► **To cite this version:**

| Carine David. Autonomie. Dictionnaire juridique des Outre-mer, 2021. hal-03943306

HAL Id: hal-03943306

<https://hal.science/hal-03943306v1>

Submitted on 16 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Autonomie

***Carine DAVID, Professeur des Universités en droit public, Université des Antilles
Dictionnaire des Outre-mers***

La notion d'autonomie est si ambiguë qu'en donner une définition apparaît immédiatement une entreprise malaisée. En effet, comme le souligne le Professeur Cadoux, « *il n'y a pas "un" degré précis de liberté politique caractérisant une fois pour toutes le concept d'autonomie, mais des "seuils" possibles de plus ou moins grande... autonomie* ». En ce sens, l'ampleur de l'autonomie est largement conditionnée par un certain nombre d'éléments parmi lesquels l'importance des matières transférées à la collectivité considérée, la latitude financière et fiscale octroyée ou encore et surtout la nature de son pouvoir normatif pour les exercer. Il paraît bien évident que la Nouvelle-Calédonie dispose – avec les compétences importantes qui lui ont été transférées, l'autonomie fiscale qu'il lui a été octroyée et la nature législative de son pouvoir normatif – de beaucoup plus de liberté dans la gestion des affaires de la collectivité que La Réunion, DROM doté d'un pouvoir réglementaire limité. Entre ces deux extrêmes sur l'échiquier de la décentralisation outre-mer, figure toute une palette de statuts de collectivités différenciés offrant une mosaïque de configurations juridico-institutionnelles. Mais toutes ces collectivités peuvent-elles être qualifiées d'autonomes ?

A cet égard, si l'autonomie peut être caractérisée par le libre gouvernement d'une collectivité, sous le contrôle du pouvoir central, la confusion quant à la portée de cette notion peut parfaitement être illustrée par l'évolution statutaire de la Polynésie française. Après avoir été dotée d'une « autonomie administrative et financière » en 1977, puis d'un statut « d'autonomie interne dans le cadre de la République » à compter de 1984, celle-ci bénéficie d'un statut dit « d'autonomie » depuis 1996. Elle appartient d'ailleurs à ce jour à la catégorie constitutionnelle des collectivités d'outre-mer « dotées de l'autonomie », au sens des alinéas 7 à 11 de l'article 74 de la Constitution. On peut le constater, malgré la constance de l'utilisation du terme « autonomie » pour qualifier le statut de la Polynésie Française, la latitude dont dispose la Polynésie française aujourd'hui pour gérer ses affaires internes comme externes est bien plus importante qu'en 1977...

En réalité, la notion d'autonomie a ici tout simplement été utilisée à mauvais escient. C'est d'ailleurs la position de Georges Sem pour qui « *toutes les variantes sémantiques sur la qualification de l'autonomie semblent plutôt relever de vaines logomachies faisant les délices du discours politique de l'Etat plutôt que d'une taxinomie repérable de la science juridique* ».

La notion de collectivité autonome

Depuis 2003, les alinéas 7 à 11 de l'article 74 de la Constitution prévoient que les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie diffèrent sur quatre points fondamentaux des collectivités d'outre-mer de droit commun, qui peuvent donc être interprétés comme autant de marqueurs qui caractériseraient l'autonomie locale. Les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie peuvent seules détenir un pouvoir normatif supra-réglementaire (mais infra législatif...), saisir le Conseil constitutionnel d'une loi qui aurait empiété sur leur domaine de compétence et modifier celle-ci en cas de censure, mettre en place des dispositifs de discriminations positives à l'égard des populations locales en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier et participer aux compétences conservées par l'Etat.

En réalité, définir un cadre général de l'autonomie nécessite de prendre en compte la tradition juridique et politique de l'Etat, rendant ainsi difficile de définir une théorie générale de l'autonomie qui serait applicable à tous les Etats, quelle que soit leur forme notamment.

Par exemple, analysant le système autonome mis en place lors de la restitution par la Grande-Bretagne de Hong Kong à la Chine, Y. Ghai, s'appuyant sur les écrits de deux constitutionnalistes, les Professeurs Hanunum et Lilich, établit que pour être caractérisée, l'autonomie doit répondre à quatre éléments fondamentaux, sans lesquels elle ne peut exister : une assemblée localement élue dotée de pouvoirs définis et indépendants de faire des lois, un chef de l'exécutif désigné localement, un pouvoir judiciaire local indépendant, ainsi que quelques procédures locales pour régler les litiges relatifs aux pouvoirs respectifs du centre et de la zone autonome et l'absence d'un pouvoir discrétionnaire du centre. La notion d'autonomie est donc une notion relative et sa compatibilité avec la nature – unitaire ou fédérale – de l'Etat dans lequel elle s'exerce dépend de l'histoire de cet Etat et des opinions qu'elle a pu faire perdurer dans les conceptions contemporaines de l'Etat. La tradition jacobine française est donc bien un élément qu'il est inévitable de prendre en considération, même si le juriste, et plus particulièrement ici, le constitutionnaliste, ne doit pas se fermer aux changements voulus par les populations concernées.

Dans le Grand dictionnaire universel de Pierre Larousse en 1866, l'autonomie était définie comme « *la situation particulière d'un peuple ou d'une fraction de peuple qui, sans posséder une indépendance absolue, jouit encore de la faculté d'administrer ses affaires intérieures d'après ses propres lois* ».

Le dictionnaire de la langue française Littré définit l'autonomie comme un « *droit que les romains avaient laissé à certaines villes grecques, de se gouverner par leurs propres lois* ».

Or, la tradition française a entraîné une vision très centralisée de l'Etat. En conséquence, la notion d'autonomie politique ou interne est restée, jusqu'à une date récente, étrangère au droit public français. Alors que dans le même temps, par exemple en Grande-Bretagne, ces notions étaient déjà utilisées depuis de nombreuses années.

Pendant très longtemps, un statut d'autonomie était donc inconcevable en France. La percée s'est faite à partir de 1946, lorsque les rapports entre la métropole et les collectivités situées outre-mer ont été redéfinis, notamment avec la création de l'Union française.

Toutefois, il ne faut pas oublier que les territoires membres de l'Union française ne faisaient pas partie intégrante de la République, ils y étaient associés. Il semble donc que les premiers statuts au sein de la République présentant des attributs d'autonomie sont concrétisés, outre le statut des Comores de 1961, par les statuts de 1976 pour la Nouvelle-Calédonie et de 1984 pour la Polynésie française.

Cette méfiance de l'Etat, symbole du jacobinisme français, s'est manifestée non seulement à l'égard de la notion d'autonomie, mais également pendant très longtemps autour de celle de décentralisation. Ces notions ne sont apparues qu'en 2003 dans la Constitution française.

Si l'on ne sait pas exactement où s'arrête la décentralisation et où commence l'autonomie, ni même si ces deux notions peuvent recouvrir des situations identiques, le postulat selon lequel décentralisation politique et autonomie sont synonymes sera utilisé. En tout état de cause, il apparaît que leur opposant le plus irréductible réside dans le principe d'unité de l'Etat. « *C'est toujours au nom de la défense de l'Etat, voire de sa survie, que se dressent les jacobins contemporains pour combattre tout excès de décentralisation, et à plus forte raison toute velléité d'autonomie* ». Ce sentiment d'une nécessaire protection de l'Etat et de son unité paraît d'ailleurs pouvoir justifier des doutes divers et variés quant aux bienfaits de l'autonomie.

Ainsi, le Doyen Favoreu s'interrogeait : « *la décentralisation politique est souvent présentée comme un progrès de l'Etat moderne et en ce sens, on peut se demander s'il n'est pas dommage que la France, gênée par sa Constitution, ne puisse réaliser les mêmes réformes que ses voisins. En fait, tout le problème est de savoir si la décentralisation politique telle qu'elle a été pratiquée en Europe occidentale est signe de progrès ou signe de crise de l'Etat démocratique* ». Quant au Professeur Debbasch, il considère que « *si l'unité politique peut se satisfaire d'une dose plus ou moins importante de*

décentralisation administrative, elle se dilue inévitablement dans la décentralisation politique, quel que soit le nom qu'on lui prête ».

Devant une telle frilosité doctrinale, en décalage avec les réalités contemporaines, il est nécessaire de faire évoluer les concepts juridiques pour les mettre en adéquation avec les nécessités politiques prises en compte par le constituant. A cet égard, l'introduction de la notion d'autonomie dans la Constitution française, concernant les collectivités d'outre-mer, a au moins le mérite de faire cesser les discussions sur le caractère constitutionnel de l'autonomie.

De nombreux auteurs, liant systématiquement indivisibilité et décentralisation administrative, excluaient en effet jusqu'en 2003 la possibilité d'associer indivisibilité et décentralisation politique, dite autonomie, dans le cadre constitutionnel. Autrement dit, ils refusaient que le principe d'indivisibilité puisse être compatible avec toute forme d'autonomie. La rédaction de l'article 74 de la Constitution, bien qu'il ne définisse pas la notion, met fin à de telles conjectures.

La notion de pouvoir normatif autonome

L'indivisibilité de l'Etat doit donc être considérée comme délimitant l'autonomie qu'il est possible d'accorder aux collectivités locales. Cette autonomie est le plus souvent définie par rapport au pouvoir normatif qu'il est envisageable de transférer aux collectivités territoriales. Il convient donc de déterminer les caractéristiques du pouvoir normatif le plus poussé qu'autorise l'indivisibilité de la souveraineté.

Pour le Doyen Favoreu, *« la frontière entre l'Etat indivisible et l'Etat divisible se détermine par référence à l'inexistence ou à l'existence d'un pouvoir normatif autonome. Là réside le critère décisif : la collectivité seconde a-t-elle un pouvoir normatif initial et non susceptible d'être anéanti par la collectivité supérieure ? Si oui, nous sortons du cadre de l'Etat indivisible ; si non, nous y restons ».*

Toutefois, il existe une confusion quant à la qualification du pouvoir normatif susceptible de porter atteinte à l'indivisibilité de la souveraineté et donc, à l'unité de l'Etat. Cette confusion est principalement d'ordre terminologique. Les auteurs utilisent le plus souvent les qualificatifs « autonome » ou « initial » pour identifier les différents degrés d'autonomie du pouvoir normatif détenu par une collectivité territoriale. L'absence de définition homogène de ces notions rend difficile l'appréhension des caractéristiques du pouvoir normatif autonome.

Quelques exemples suffisent à illustrer cette affirmation.

Le Professeur Brard, tout d'abord, considère que la nécessité d'une intervention du législateur pour rendre effectif le pouvoir normatif de la Polynésie française interdit de qualifier ce pouvoir réglementaire d'autonome. En effet, il n'est pas issu directement de la Constitution.

Le Professeur Verpeaux, pour sa part, utilise indifféremment les notions de pouvoir normatif autonome et initial. Il définit le pouvoir réglementaire autonome comme *« celui qui existerait en dehors de toute intervention du législateur ou en dehors du domaine de compétence de ce dernier au nom de la libre administration des collectivités territoriales ».* Cette définition peut donc être rapprochée de la précédente dans la mesure où l'effectivité du pouvoir normatif de la collectivité ne doit pas dépendre d'un intermédiaire entre le constituant et elle-même.

Enfin, on peut également citer le Doyen Favoreu lorsqu'il estime que *« dans les territoires d'outre-mer, les autorités locales exercent... un pouvoir réglementaire, en vertu de la Constitution : mais les actes des assemblées territoriales sont annulables par l'autorité étatique ; donc il n'y a pas de pouvoir normatif autonome et, même dans ce cas, pas d'atteinte à l'indivisibilité de la République. En revanche, il n'y a plus d'unité de la République, car les droits applicables peuvent être différents dans les diverses portions du territoire national, mais cela ne fait pas pour autant de la France un Etat fédéral, car*

aucune de ces collectivités composantes ne dispose d'un pouvoir normatif initial et insusceptible d'être anéanti par la collectivité supérieure ».

Les auteurs semblent considérer que, pour laisser la souveraineté intacte, l'exercice du pouvoir normatif local doit être soumis au contrôle de l'autorité étatique. En effet, le contrôle exercé par le représentant de l'Etat sur les normes d'origine locale et le fait que les juridictions nationales restent souveraines pour annuler les actes de la collectivité garantissent la prééminence des intérêts nationaux et le maintien de l'unité de l'ordre juridique français.

A ce contrôle de l'Etat sur la production normative locale, la doctrine semble exiger une intervention du législateur pour rendre effectif le pouvoir normatif. C'est notamment le cas de Marc Joyau lorsqu'il considère que si la collectivité tient son pouvoir normatif sans délégation et directement sur le fondement de la Constitution, il s'agit alors d'un pouvoir normatif initial, incompatible avec la Constitution de 1958.

Le pouvoir normatif qualifié d'autonome par Marc Joyau et qu'il considère comme compatible avec la nature unitaire de l'Etat correspond en fait au pouvoir réglementaire détenu jusqu'alors par les territoires d'outremer. Il correspond également au pouvoir réglementaire pouvant être accordé à titre expérimental aux collectivités métropolitaines ou sur habilitation législative aux départements d'outre-mer. En effet, dans l'esprit de l'auteur, un tel pouvoir normatif est caractérisé par une liberté de la collectivité territoriale dans le choix des mesures à prendre. Il oppose, pour expliciter cela, les normes prises « en application » et les normes prises « en exécution ».

Les territoires d'outre-mer détiennent le pouvoir de prendre des mesures « en application ». Ce sera également le cas des autres collectivités territoriales de la République. L'attribution d'un pouvoir normatif autonome passe par une détermination matérielle des compétences, laquelle nécessite une intervention du législateur. Une fois la compétence transférée à la collectivité territoriale concernée, cette dernière dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant aux mesures à prendre.

Certains passages de cette entrée sont tirés de l'ouvrage de GINDRE-DAVID (C.), « Essai sur la loi du pays calédonienne – La dualité de la source législative dans l'Etat unitaire », éd. L'Harmattan, Coll. GRALE/CNRS, 656 pages, 2009.

Yves BRARD, « Autonomie interne et sources du droit en Polynésie française », *A.J.D.A.*, 1992, p. 544-561 ; Charles CADOUX, « Le concept d'autonomie en France (théorie et pratique) », *R.S.A.M.O.*, n° 28, décembre 1989, p. 208-214 ; Charles CADOUX, « La conception française de l'Etat unitaire (comparaisons) », *R.S.A.M.O.*, n° 29/30 – Juin 1990, p. 26-33 ; Rolland DEBBASCH, in « Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République », PUAM, 1988 ; Louis FAVOREU, « Décentralisation et Constitution », *R.D.P.* 1982, p. 1259-1287 ; Marc JOYAU, « Où réside l'autonomie locale en droit français ? », *Revue Pouvoirs Locaux*, n° 33, II/1997, p. 117-123 ; François LUCHAIRE, « L'autonomie de la Polynésie française devant le Conseil constitutionnel », *R.D.P.*, 1996, p. 953-990 ; Georges SEM, « Introduction au statut juridique de la Polynésie française », Tahiti, *Droit et démocratie en outre-mer*, 1996 ; Michel VERPEAUX, « Le pouvoir réglementaire local, entre unicité et diversité », in « *Droit constitutionnel local* », sous la direction de Anne-Marie LE POURHIET, Litec, 1999, p. 31-45.