

L'autonomie et la responsabilité politique des collectivités locales: la répartition des compétences, du système hiérarchique au principe de subsidiarité

di Gennaro Terracciano

Sommario

1. Préambule; 2. Les articles 5 et 114 de la Constitution et les fonctions des collectivités locales; 3. L'art. 118 de la Constitution et le principe de subsidiarité; 4. L'autonomie financière des collectivités locales et le fédéralisme domaniale

1. Préambule

La lente érosion des compétences de l'Etat au profit de celles des régions et des autres collectivités locales constitua l'axe principal de la loi n°3 de 2001 de réforme du titre V de la seconde partie de la Constitution, qui porte sur la réglementation des régions, des provinces et des communes.

La loi en examen a reconnu, en particulier, la constitutionnalité d'un processus de décentralisation politique visant d'une part à abandonner la vision centralisatrice voulue à l'origine par le Constituant, et d'autre part à accepter la mutation consommée du rapport entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Dans cette optique, les points cardinaux de la réforme furent les suivants:

- a) **Le renversement du classement des collectivités territoriales**, aujourd'hui désignées à l'art. 114 de la Constitution par ordre ascendant (communes, provinces, villes métropolitaines, régions et Etat) en raison du postulat selon lequel la Commune représente le centre décisionnel le

plus enraciné dans le territoire, et par conséquent le plus proche du citoyen. Il convient de préciser que si ce renversement a effectivement établi une égalité de dignité entre les collectivités citées, il n'en a pas affirmé l'équivalence des compétences, chaque collectivité restant titulaire des fonctions et des pouvoirs qui lui sont propres;

- b) l'attribution aux communes, provinces, villes métropolitaines et régions d'une **pleine autonomie**, notamment statutaire, laquelle est aujourd'hui strictement régie par les principes fixés par la Constitution;
- c) **la réécriture de l'article 117**, portant sur la réglementation de la fonction législative, répartie entre l'Etat (qui l'exerce exclusivement dans 17 domaines expressément énumérés au second comma, parmi lesquels : la politique étrangère, les relations internationales et les rapports avec l'Union européenne; la protection de la concurrence et des marchés financiers; la législation électorale, les organes

de gouvernement et les fonctions fondamentales des communes, provinces, villes métropolitaines; la définition des niveaux essentiels des prestations concernant les droits civiques et sociaux qui doivent être garanties uniformément sur l'ensemble du territoire national) et les Régions (qui l'exercent de façon concurrente, c'est-à-dire dans le respect des principes fondamentaux fixés par l'Etat dans les « loi-cadre », ou bien pleinement, selon le critère de résidualité, en référence aux domaines non expressément réservés à l'Etat);

- d) la possibilité, pour les régions à statut ordinaire dotées d'aptitudes particulières à l'autonomie, de bénéficier, tout comme les régions à statut spécial, de « formes et de conditions particulières d'autonomie » grâce au « **régionalisme différencié** », lequel permet – moyennant un accord Etat-région puis approbation législative - de négocier des marges de compétences législatives régionales;
- e) l'attribution des **fonctions administratives** relevant de la compétence de l'Etat aux collectivités locales selon le principe de subsidiarité (d'origine communautaire), dont les principes entérinés de différenciation et d'adéquation constituent l'articulation;
- f) la constitutionnalisation, par l'art 119, du « **fédéralisme fiscal** », lequel prévoit le transfert d'une partie du patrimoine de l'Etat aux administrations locales et régionales, en vue d'une optimisation fonctionnelle en faveur des communautés locales;
- g) la prévision **d'une forme d'intervention substitutive de l'Etat** en cas de manquement grave des régions et des collectivités locales, notamment en cas de non-application des normes communautaires,

ou en cas d'atteinte à l'unité juridique et économique du pays;

- h) l'**abrogation** de toutes les dispositions devenues incompatibles avec le nouvel équilibre territorial.

L'énumération précédente permet d'affirmer que la réforme constitutionnelle adoptée en 2001 par le parlement à la majorité absolue est sur le point de réaliser, du moins formellement, une « République des autonomies », ajoutant au socle interprétatif nécessaire à la compréhension du phénomène régional italien, c'est-à-dire les articles 5 et 114 de la Constitution, une série de principes fondamentaux – dont le premier est celui de subsidiarité – en mesure d'entériner la disparition du système hiérarchique et l'affirmation de l'autodétermination.

2. Les articles 5 et 114 de la Constitution et les fonctions des collectivités locales

L'art. 5 affirme l'unité et l'indivisibilité de la République, laquelle « reconnaît et promeut les autonomies locales » - c'est-à-dire la capacité de ces dernières à gérer, à partir de choix qui leur sont propres, une partie des affaires publiques – et réalise la « décentralisation administrative la plus large », en déléguant l'exercice des fonctions strictement administratives de l'Etat aux organes et bureaux répartis sur le territoire.

Il faut souligner, à ce propos, que face à un tel principe – du reste listé parmi ceux qui ne sont pas susceptibles de révision constitutionnelle – la réforme du titre V a introduit une nette distinction entre décentralisation administrative, entendue au sens exposé ci-dessus, et décentralisation politique/institutionnelle qui présuppose, en revanche, l'attribution effective de certaines fonctions aux régions et collectivités locales en général.

L'évolution de la notion d'autonomie locale devient beaucoup plus limpide avec la modification de l'art. 114 de la Constitution qui, dans sa version d'origine, prévoyait une répartition de la République en régions, provinces et communes.

Mais aujourd'hui, le nouveau texte établissant que la « République est constituée de communes, de provinces, de villes métropolitaines, de régions et de l'Etat », lesquels sont définis comme « des organes autonomes ayant leurs propres statuts, pouvoirs et fonctions selon les principes fixés par la Constitution », il est évident que l'autonomie prend une acception bien plus large, étant l'apanage non seulement des Régions, mais aussi des collectivités territoriales infra-régionales.

Une telle reconnaissance doit toutefois être nuancée à la lumière des normes incontournables de la Cour Constitutionnelle, laquelle, apportant des précisions sur la nouvelle organisation, a eu l'occasion de mentionner que l'art. 114 de la Constitution ne prévoit aucunement une parité totale entre les instances désignées, lesquelles disposent de pouvoirs radicalement différents : par exemple, le pouvoir de révision constitutionnelle est une compétence exclusive de l'Etat, tandis que les communes, les villes métropolitaines et les provinces (à la différence de celles qui sont autonomes), n'ont pas de pouvoir législatif.

- a) En effet, les principales compétences attribuées aux collectivités locales sont les suivantes: l'autonomie statutaire, exemplification de la faculté d'auto-organisation, c'est à dire de réglementation de leur structure organisationnelle et définition des objectifs à atteindre ainsi que des moyens nécessaires à leur réalisation;
- b) **l'autonomie réglementaire**, exemplification de la faculté d'adopter des réglementations appliquant et complétant les dispositions statutaires, concernant l'ensemble de l'activité traditionnelle des collectivités locales;

Il s'agit toutefois d'une forme d'autonomie dont les communes et les provinces bénéficiaient avant même la réforme du Titre V, depuis l'entrée en vigueur du Texte Unique des Collec-

tivités Locales - décret de loi n°267, 2000 - lequel établissait que les collectivités territoriales, réparties en communes et provinces, « sont autonomes ».

C'est pourquoi l'on peut affirmer que la modification la plus importante de la réforme du Titre V consiste dans la constitutionnalisation du concept d'autonomie, reconnue non plus dans le cadre des principes fixés par les lois générales de la République qui en déterminaient les compétences, mais « selon les principes fixés par la Constitution », l'exercice de celle-ci étant strictement réglementé par la Charte constitutionnelle.

3. L'art. 118 de la Constitution et le principe de subsidiarité

Dans le nouveau cadre dessiné par la réforme constitutionnelle, l'art. 118 de la Constitution revêt une importance particulière, notamment en ce qui concerne le renversement ratifié du système hiérarchique ; cet article prévoit que les « fonctions administratives sont attribuées aux communes sauf si, pour en assurer l'exercice uniforme, elles doivent être attribuées aux provinces, villes métropolitaines, régions et Etat, selon les principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation ».

Par conséquent, en accord avec la logique du renversement hiérarchique des collectivités territoriales, la règle générale prévoit que les fonctions administratives qui à l'origine relèvent de l'Etat doivent être attribuées au niveau de gouvernance le plus proche des citoyens, c'est-à-dire la commune (cd municipalisme d'exécution), et qu'on ne peut déroger à cette règle seulement dans les cas où, en vertu du principe de subsidiarité, la collectivité territoriale de niveau supérieur est en mesure d'exercer ces mêmes fonctions de manière plus efficace.

Le renversement de l'ordre hiérarchique des centres décisionnels prévu par la norme examinée représente donc l'application du principe de subsidiarité « vertical ».

Un principe d'origine communautaire ratifié pour la première fois par le Traité de Maastricht qui, suite aux dernières révisions, renvoie explicitement aux autonomies locales de chaque Etat, précise que dans les domaines ne relevant pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats, tant au niveau central que régional et local, mais sont applicables de façon plus adéquate à l'échelle de l'Union. Dans le système européen, chaque instance supra-ordonnée assume une fonction « subsidiaire » par rapport à l'instance locale la plus proche du citoyen, selon une échelle d'attribution des fonctions qui, de la commune en passant par la province, la ville métropolitaine, la région et l'Etat va jusqu'à l'Union européenne, détentrice des fonctions communes d'intérêt supranational.

Dans cette optique, on comprendra aisément comment le principe de subsidiarité représente, surtout au niveau national, une source d'attribution de compétences administratives en faveur des communes, et en même temps, une source de transfert de ces compétences vers des entités supra-ordonnées, c'est-à-dire des collectivités qui en raison de leur nature supérieure – ce n'est pas rare, surtout dans les contextes italiens – pourront opérer plus efficacement.

En ce sens, les limites induites par le principe de subsidiarité sont pleinement exemplifiées dans les principes de différenciation et d'adéquation, lesquels, constituant l'explication du premier, permettent de bien en comprendre la double portée.

En effet, le principe d'adéquation prévoit que l'entité recevant une fonction spécifique possède une structure organisationnelle en mesure de garantir, même en s'associant avec d'autres organismes, l'exercice de cette fonctions. Par conséquent, chaque fois que l'adéquation demandée fait défaut, la fonction administrative devra être attribuée au niveau de gouvernance supérieur.

De la même manière, en vertu du principe de différenciation, l'attribution des fonctions administratives doit être effectuée en tenant compte des « différentes caractéristiques, y compris associatives, démographiques, territoriales et structurelles des collectivités réceptrices », étant entendu que lorsqu'on constate une évidente incompatibilité entre les critères susmentionnés et l'exercice d'une fonction spécifique, cette fonction sera attribuée ailleurs.

Dans son acception concrète, le principe de subsidiarité équivaut à un « subsidium » quand, face à des exigences à caractère unitaire, un niveau de gouvernement se révèle inadéquat. Une inadéquation qui, en ce qui concerne la situation italienne, permet l'application du principe de subsidiarité dans les cas de dérogations confirmés, les communes n'étant pas toujours en mesure de satisfaire aux garanties que requiert la norme constitutionnelle pour l'exercice des fonctions administratives, souvent au niveau organisationnel et structurel.

La décision concernant une éventuelle réattribution de la fonction de la commune à une collectivité supra-ordonnée relève de la loi nationale ou régionale en fonction des compétences, impliquant donc « la modalité ascendante » propre au principe qui, en dernière instance, prévoit que le législateur de l'Etat prenne en charge l'attribution des fonctions en subsidiarité ; en conséquence, l'organisation des compétences fixée de manière statique par la réforme du Titre V est rendue dynamique par le principe de subsidiarité qui, en ce sens, donne une flexibilité à la répartition des fonctions administratives et à celle des fonctions législatives.

Naturellement, l'application du principe de subsidiarité peut être bidirectionnel, à savoir que si les raisons motivant le transfert des compétences du bas vers le haut ne sont plus d'actualité, le législateur pourra réattribuer les compétences administratives à la collectivité territoriale devenue entre-temps plus idoine.

Il convient de rappeler, pour une meilleure compréhension, que la subsidiarité verticale s'accompagne de la subsidiarité horizontale règlementée au quatrième alinéa de l'art. 118 de la Constitution selon lequel « Etat, régions, villes métropolitaines, provinces et communes favorisent l'initiative autonome des citoyens, seuls ou en coopération, dans la réalisation d'activités d'intérêt général, en vertu du principe de subsidiarité ».

En d'autres termes, on a reconnu au sujet privé la possibilité de mener des activités étroitement liées aux fonctions administratives, dont l'administration publique reste la détentrice exclusive et qui, en tant que telle, pourra rester en retrait pour laisser davantage de marge au sujet privé et le soutenir dans ses projets de gestion, tout en définissant des outils de surveillance et de contrôle dans le cas où l'exercice de l'activité enfreindrait les limites fixées par la loi, mettant en péril l'intérêt général.

4. L'autonomie financière des collectivités locales et le fédéralisme domanial

L'autonomie garantie par la Constitution ne serait qu'une vaine affirmation de principe sans la mise à disposition de ressources financières suffisantes pour mettre en œuvre les actions que l'on entend réaliser dans les secteurs de compétence.

C'est bien ce postulat qui constitue le fondement de l'art 119 de la Constitution, lequel reconnaît aujourd'hui l'autonomie financière – au niveau des entrées comme des dépenses – des communes, provinces et villes métropolitaines, en plus des régions, censées produire intégralement les ressources nécessaires à alimenter leur activité et la réalisation des tâches fondamentales qu'on leur a attribuées.

Une autonomie qui, en particulier, bénéficie par disposition expresse de moyens financiers intégrés tels que:

1. le Fond de péréquation, institué par l'Etat pour les collectivités bénéficiant d'un

modeste potentiel fiscal par habitant, afin d'éliminer les inégalités fiscales et, surtout, de garantir l'uniformité du fonctionnement des services sur le territoire national;

2. des fonds supplémentaires alloués par l'Etat, attribués à certaines collectivités afin de réaliser les objectifs visés au cinquième alinéa de l'art. 119, parmi lesquels le développement économique, la cohésion et la solidarité sociale, ainsi que l'exercice effectif des droits de la personne.

Toutefois, dans ce cas aussi, l'autonomie n'étant pleine et effective que dans le cadre de la Charte constitutionnelle, le législateur doit définir, en fonction des caractéristiques territoriales, du marché de l'emploi, structurelles et organisationnelles de chaque collectivité - et la tâche n'est pas facile - les moyens et les outils adéquats pour, du moins en théorie, la réaliser.

C'est pourquoi, partant par ailleurs du fait que les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions possèdent leur propre patrimoine, qui leur est attribué selon les principes généraux fixés par la loi nationale, le Gouvernement, par délégation du législateur de l'Etat pré-établie en vue de l'application de l'art 119 de la Constitution, a adopté des dispositions en matière de fédéralisme domanial, invitant l'Etat à définir les biens de son propre domaine à attribuer à titre non lucratif aux collectivités territoriales qui en font la demande, notamment les collectivités locales, afin qu'elles puissent en garantir une valorisation optimale.

En réalité, la vocation naturelle des biens domaniaux à satisfaire les besoins des communautés a généré avec le temps des problèmes concernant leur administration, posant des questions récurrentes sur les limites de la jouissance de la *res publica* à l'aune d'une conception qui, dans la logique des exigences historiques et sociales, serait pour ainsi dire « productiviste ».

Ainsi, l'avènement d'un système de plus en plus axé, selon le modèle d'exploitation française, sur une gestion économique du patrimoine public a consolidé l'évolution du concept, pour le moins actuel, qui considère le domaine public comme un outil pouvant contribuer à l'équilibre des finances publiques.

Dans cette optique, le « fédéralisme domanial » concept approuvé et partie recevable d'un projet ambitieux axé sur les principes de territorialité, subsidiarité, adéquation, simplification, potentiel financier, corrélations entre compétences et fonctions, revalorisation environnementale, s'avère être l'outil choisi pour réaliser une partie significative et concrète de l'application du processus de reconnaissance de la réelle autonomie financière et patrimoniale des collectivités locales, à travers des procédures de cession des biens, transférés aux collectivités locales qui se proposent de les acquérir au sein de leur patrimoine disponible.

Si le parcours entrepris confirme d'une part une ouverture multiforme au rôle actif des collectivités locales, et en second lieu, des provinces et des régions, dans le but d'exploiter au mieux le potentiel économique des biens domaniaux, il doit, d'autre part, prendre en considération la difficulté évidente des collectivités susmentionnées à utiliser les dispositions législatives à leur avantage.

Ceci ayant pour conséquence que, encore une fois, une disposition conçue dans l'intention de favoriser le rôle actif des communes, ne s'avère applicable qu'en référence aux instances gouvernementales d'échelon supérieur.