

# Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ?

Jacques-Henri STAHL - Conseiller d'État

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 42 (LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES) - JANVIER 2014

S'interroger sur le point de savoir si le principe de libre administration des collectivités territoriales a une portée normative peut apparaître, après plus de cinquante années de V<sup>e</sup> République, comme inutilement paradoxal, pour ne pas dire provocateur. Comment, en effet, imaginer aujourd'hui, alors que la jurisprudence constitutionnelle s'est déployée depuis maintenant longtemps, qu'une phrase, inscrite dans le corps même des articles de la Constitution, pourrait demeurer sans force juridique ? Alors qu'il est bien acquis que toutes les normes inscrites dans la Constitution ou dans les textes auxquels renvoie son Préambule ont également valeur constitutionnelle ? Alors au surplus que l'armature jacobine française a, depuis une trentaine d'années, été transformée par deux profondes vagues de décentralisation ?

Une anecdote en trois épisodes suffit à témoigner de l'existence, et de la pleine portée juridique, du principe de libre administration. Au milieu des années 1990, la juridiction administrative a été appelée à déterminer, alors que la loi ne réglait pas explicitement cette question, si les organes délibérants restreints des départements et régions que sont les commissions permanentes des conseils généraux et régionaux devaient délibérer lors de séances publiques, comme doivent le faire, et depuis longtemps, en vertu de dispositions législatives expresses, les conseils généraux et régionaux en formation plénière. Saisi par un conseiller régional de la légalité du règlement intérieur d'une région prévoyant que les séances de la commission permanente ne seraient pas publiques, le tribunal administratif d'Orléans avait jugé que la publicité s'imposait (TA Orléans, 8 juillet 1993, Thalineau). En appel devant le Conseil d'État, le commissaire du gouvernement avait proposé à l'assemblée du contentieux de confirmer ce jugement, au besoin en dégagant l'existence d'un principe général du droit imposant à tous les organes délibérants des collectivités locales de délibérer publiquement. Sagement (très sagement, compte tenu de ce qui advint ensuite, ou ... trop sagement, compte tenu de ce que la suite, autrement, n'aurait pas été la même...), l'assemblée du contentieux n'a pas fait sienne cette proposition et a jugé que la règle de la publicité des séances des délibérations des conseils généraux et régionaux posée par le législateur n'avait pas été étendue par lui aux délibérations de la commission permanente de ces conseils et qu'aucun principe de valeur législative n'imposait une telle publicité (CE Ass 18 décembre 1996, Région Centre, *Rec.* p. 495). Le deuxième épisode de cette histoire a vu le législateur s'emparer du sujet et adopter une disposition expresse imposant la publicité aux commissions permanentes des départements et des régions. Mais, troisième épisode, c'est ... le Conseil constitutionnel qui a finalement jugé que cette disposition législative, imposant que les débats des commissions permanentes soient publics, avait restreint la libre administration des collectivités territoriales au point de méconnaître les dispositions de l'article 72 de la Constitution (Cons. const., déc. n° 98-407 DC du 14 janvier 1999). Une décision du Conseil constitutionnel qui déclare contraire à la Constitution une disposition législative, au nom du principe de libre administration des collectivités territoriales résultant de l'article 72 de la Constitution, on ne peut trouver meilleure preuve de l'existence et de la force juridique d'un principe constitutionnel, même si on peut regretter *in petto* que cette preuve ait été administrée aux dépens de la transparence de la vie démocratique locale.

La cause est ainsi entendue. Le principe de libre administration a pleine valeur constitutionnelle et est investi de la force juridique qui en découle. D'où vient alors que l'on persiste à s'interroger et à douter ?

Un peu par tradition, sans doute. Le substrat jacobin demeure, la Constitution en porte la marque : la République est une et indivisible, même si elle reconnaît, depuis plus d'un siècle, les libertés locales et si, depuis 2003, « son organisation est décentralisée ». Dans cette culture jacobine, les collectivités territoriales et leur libre administration demeurent, quelque part, au second plan ou au second rang, en termes symboliques comme en termes juridiques.

Sans doute aussi, inversement, parce que la libre administration des collectivités locales n'a rien d'une liberté menacée dans notre République. Les libertés locales sont chéries depuis longtemps dans un pays qui est aussi girondin. L'administration, libre, des collectivités par des conseils élus enfouit ses racines profondément dans l'histoire républicaine, dans la loi départementale de 1871 et la loi municipale de 1884. Plus récemment, une première décentralisation de 1982 à 1986 a augmenté les compétences des collectivités locales, émancipé le département de l'exécutif préfectoral, créé une nouvelle collectivité régionale. Une deuxième réforme, en 2003 et 2004, a donné un nouveau cadre constitutionnel et organique à la libre administration et élargi une nouvelle fois les compétences des collectivités locales. Avec un Parlement faisant une large place dans ses rangs aux élus locaux, les lois qui sont adoptées sont peu suspectes d'être attentatoires à la libre administration des collectivités territoriales. Il en résulte, sans vraie surprise, que sauf à se réfugier dans l'anecdote, les censures de dispositions législatives

pour violation de la libre administration ne sont pas, et ne peuvent pas être, légion : le législateur ne donne pas souvent au juge constitutionnel l'occasion de mettre en exergue la libre administration des collectivités territoriales.

L'appréhension du principe de libre administration peut enfin souffrir, au plan juridique, de sa double nature, qui peut en obscurcir la portée. La libre administration des collectivités territoriales apparaît, en effet, deux fois dans le texte de la Constitution : il figure à l'article 72, dans le titre XII consacré aux collectivités territoriales ; mais il apparaît d'abord à l'article 34 qui détermine le domaine de la loi. Ce qui souligne, et postule, qu'avant d'être un principe qui limite la compétence du législateur, il est d'abord un principe qui fonde cette compétence. Cette dimension première est robuste et éprouvée, elle est garantie sans faiblir par la jurisprudence du Conseil d'État et par celle du Conseil constitutionnel. En regard, la deuxième dimension peut paraître plus incertaine, plus friable, moins normative. Et cet effet de contraste peut brouiller les pistes et contribuer à faire douter de la fermeté et de la portée du principe.

## I – Un principe qui fonde (indubitablement) la compétence du législateur

En ce qu'elle fonde la compétence du législateur, la libre administration des collectivités locales mentionnée à l'article 34 de la Constitution a indubitablement une portée normative. L'article 34 range, en effet, dans le domaine de la loi la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. La double conséquence normative qui en résulte est de soustraire ce qui touche à cette détermination à l'intervention du pouvoir réglementaire et de contraindre le législateur à exercer pleinement cette compétence.

Assez tôt, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a retenu une conception extensive du champ visé par la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales. La décision n°64-29 L du 31 mai 1964 a fait relever des garanties de la libre administration les dispositions prévoyant un simple avis ou la consultation de collectivités locales ainsi que le principe de la représentation par voie d'élection des communes au sein des districts ; elle a, de même, rangé dans la compétence législative la détermination des ressources que les structures intercommunales peuvent inscrire à leur budget. La décision n° 67-49 L du 12 décembre 1967 a exigé l'intervention de la loi pour le transfert de compétences d'une collectivité locale vers l'État. La décision n° 69-52 L du 27 février 1969 a fait relever du domaine de la loi les dispositions qui attribuent à l'État compétence pour exercer des mesures de tutelle à l'égard des collectivités locales. La décision n° 75-84 L du 19 novembre 1975 a accentué ce mouvement (L. Favoreu, RDP 1976, p. 234), en requérant l'intervention de la loi pour garantir l'information et la consultation des collectivités territoriales en matière de structures intercommunales et pour prévoir que ces structures sont autorisées par une décision de l'État ; elle exige de même l'intervention de la loi pour l'obligation de transmission et le délai de transmission des actes des collectivités à l'autorité de tutelle ; elle a fait relever du domaine de la loi les conditions de vote du budget communal. La décision n° 76-89 L du 2 juin 1976 a rangé dans le domaine de la loi l'obligation de principe de dépôt des archives municipales dans les archives du département.

Cette jurisprudence extensive, toujours confirmée, a délibérément fait de la loi la seule norme apte à imposer des obligations ou des sujétions aux collectivités territoriales, quand bien même l'obligation serait de faible intensité ou serait identique à une obligation imposée aux administrations de l'État : ainsi pour l'obligation de motiver le refus de communiquer un document administratif (Cons. const., déc. n° 88-154 L du 10 mars 1988). Il en résulte, en outre, que la loi seule peut déterminer le cadre de l'organisation et du fonctionnement des collectivités, de leurs ressources et de leurs compétences. La loi est, encore, la seule norme susceptible d'instituer à leur bénéfice des garanties procédurales, comme des obligations d'information ou de consultation. À tous égards, le pouvoir réglementaire ne peut intervenir qu'en complément, pour préciser les modalités d'application ou de mise en œuvre des dispositions arrêtées par le législateur. Une disposition législative qui renvoie indûment au pouvoir réglementaire le soin d'apporter une limitation à la libre administration s'expose à une censure constitutionnelle (Cons. const., déc. n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, cons. 19). Comme il a été exposé (B. Genevois, *AJDA* 1981.429), cette jurisprudence extensive en matière de libre administration a contribué à priver de portée la distinction qui avait été initialement faite par le texte de l'article 34 de la Constitution entre les « règles » et les « principes fondamentaux », les premières étant supposées requérir une intervention plus ample et plus précise du législateur que les seconds.

La jurisprudence du Conseil d'État a, de même, retenu une conception large de la compétence législative au titre des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales. Il a notamment jugé que l'institution des maires et maires-adjoints nommés, à Paris, relevait du domaine de la loi (CE 18 juin 1965, Bellet, p. 370), qu'une modification des pouvoirs du conseil municipal ne pouvait être opérée par décret mais requérait l'intervention du législateur (CE Ass. 21 juillet 1972, Saingery, p. 554), que la dévolution des biens d'un syndicat interdépartemental à la majorité qualifiée et non à l'unanimité des membres du syndicat portait atteinte à la libre administration et ne pouvait être décidée par décret (CE Ass 18 juillet 1973, Département des Hauts-de-Seine, p. 500), que la renonciation d'une collectivité au bénéfice de la garantie décennale ne pouvait être le fait d'une disposition réglementaire (CE 6 juillet 1977, Syndicat national des ingénieurs et techniciens agréés, p. 306) ou que les

délais de convocation des membres du conseil municipal étaient au nombre des éléments du régime de la libre administration qui relèvent de la loi (CE 3 juin 1983, Vincent, p.227).

Les jurisprudences convergentes du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ont ainsi, dès les années 1960, donné au principe de libre administration des collectivités territoriales, entendu comme principe fondant la compétence du législateur, une signification et une portée extensive. En ce qu'il donne compétence au législateur, c'est-à-dire qu'il interdit au pouvoir réglementaire d'intervenir dans ce domaine sans préalable législatif ni habilitation et en ce qu'il impose au législateur lui-même d'exercer, et d'épuiser, sa compétence, le principe de libre administration s'est donc, depuis longtemps, vu reconnaître une portée normative indiscutable ; il reçoit, de ce point de vue, une traduction effective certaine. Le volume de la partie législative du code général des collectivités territoriales en témoigne assurément.

## II – Un principe qui borne (un peu) la compétence du législateur

La consécration de l'autre face du principe de libre administration, sous forme de principe à valeur constitutionnelle susceptible de limiter la compétence du législateur, est intervenue plus tardivement. Pour l'exprimer, il advient que le Conseil constitutionnel, aujourd'hui, utilise une formule selon laquelle « si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fin d'intérêt général » (Cons. const., déc. n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013 ; v. aussi déc. n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006).

Le principe, dans cette acception, a fait son apparition dans les décisions de contrôle de constitutionnalité avec la décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979 (*Rec. p. 27*) rendue à propos d'une loi modifiant les modes d'élection de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie : à cette occasion, le Conseil constitutionnel a jugé, pour la première fois, que les « dispositions constitutionnelles qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales » sont au nombre des normes constitutionnelles de référence dont le respect s'impose au législateur. En l'espèce, il a toutefois jugé que des dispositions législatives qui accompagnaient une réforme électorale et se traduisaient par l'abréviation du mandat des membres de l'assemblée de Nouvelle-Calédonie n'avaient pas méconnu la libre administration de cette collectivité territoriale particulière.

C'est la loi sur le statut de la fonction publique territoriale du 26 janvier 1984 qui a donné au Conseil constitutionnel l'occasion de censurer, pour la première fois, des dispositions législatives au nom de la libre administration : la décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 a, en effet, déclaré contraires à la Constitution, pour ce motif, des dispositions déclarant nulles des nominations de fonctionnaires territoriaux intervenues sans communication au centre de gestion de la fonction publique territoriale des vacances d'emploi correspondantes et des dispositions imposant de façon générale aux collectivités de prendre en charge une partie du traitement des fonctionnaires qu'elles auraient refusé de recruter alors qu'ils étaient proposés à la nomination par le centre de gestion. Les contraintes et sujétions ainsi imposées à la gestion, par les collectivités, de leurs ressources humaines ont été jugées excessives par le Conseil constitutionnel.

Par la suite, la jurisprudence constitutionnelle a livré, au gré des lois déferées, des illustrations contribuant, petit à petit, à tracer la ligne séparant les interventions législatives conformes au principe de libre administration de celles, nettement plus rares, qui le méconnaissent. Selon la formule du doyen Vedel, ce tracé s'apparente plus à un pointillé qu'à une ligne continue, chaque réponse donnée concrètement et ponctuellement par le Conseil constitutionnel, au gré de ses saisines, s'inscrivant dans une suite, de telle sorte que « le pointillé s'enrichit » et laisse « de moins en moins d'espace non jalonné » (G. Vedel, *Pouvoirs locaux* n° 8, 1991, p.18). Si l'espace s'est, depuis lors, un peu comblé, il faut bien constater que la ligne qui émerge des solutions jurisprudentielles successives ne se montre guère exigeante quant au noyau dur de la libre administration qui échapperait au pouvoir d'appréciation du législateur : les décisions du Conseil constitutionnel le soulignent explicitement, en scandant régulièrement que « si les collectivités territoriales s'administrent librement en vertu de l'article 72 de la Constitution, chacune d'elles le fait dans les conditions prévues par la loi » (V. par exemple la décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013).

À cet égard, on doit relever, d'une part, que depuis 1983 les censures de dispositions législatives au nom de la libre administration des collectivités territoriales sont demeurées quantitativement exceptionnelles. On ne compte guère que cinq décisions du Conseil constitutionnel qui ont déclaré des dispositions contraires à la Constitution sur ce fondement. Après la décision de 1983, la décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, sur la loi Sapin, a censuré deux dispositions législatives au motif qu'elles imposaient des contraintes excessives aux collectivités, faute d'adaptation suffisante à la diversité des situations, s'agissant, d'une part, de la durée des prolongations des délégations de service public et, d'autre part, de la durée de la suspension automatique de l'exécution de certaines décisions locales en cas de déféré préfectoral. La décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 a censuré la disposition qui voulait imposer la publicité des séances des commissions permanentes des conseils généraux et régionaux. La décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 a censuré une disposition qui pouvait conduire à ce que plusieurs sièges de l'assemblée départementale demeurent vacants pendant toute la durée du mandat. Depuis 2010, le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception a livré deux illustrations de déclarations d'inconstitutionnalité au nom de la libre administration des collectivités locales : la

décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011 a censuré une disposition législative qui demeurerait applicable en Polynésie et qui, permettant au représentant de l'État de déclarer à toute époque nuls de droit des arrêtés du maire, apparaissait désormais quelque peu anachronique ; la décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011 a clos, avec une censure comme dernier épisode, le long feuilleton de la modulation des subventions départementales aux communes et groupements de collectivités en matière d'eau et d'assainissement selon que le service est délégué ou géré en régie (V. auparavant CE Ass. 12 décembre 2003, Département des Landes, *Rec.* p. 502) : le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur ne pouvait, sans restreindre la libre administration au point de méconnaître l'article 72 de la Constitution, interdire aux collectivités locales de moduler les subventions selon le mode de gestion du service.

D'autre part, ces déclarations d'inconstitutionnalité, outre qu'elles ont été quantitativement exceptionnelles, ont porté sur des sujets relativement mineurs, pour ne pas dire anecdotiques. En regard, l'essentiel des décisions rendues par le Conseil constitutionnel ont, au contraire, écarté le grief d'atteinte à la libre administration des collectivités locales, sur des sujets parfois plus emblématiques. Ainsi, la suppression, ou plutôt l'aménagement, de la « *clause de compétence générale* » des départements et des régions, à laquelle a procédé la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, a été jugée ne pas porter atteinte à la libre administration dans les conditions qui avaient été retenues par le législateur (Cons. const., déc. n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010). La décision de procéder à une fusion de communes, qui fait pourtant disparaître une ou plusieurs collectivités en tant que telles, est regardée comme ne portant pas atteinte à la libre administration (Cons. const., déc. n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010). Le Conseil constitutionnel juge, de même, que si l'intégration forcée d'une commune dans une structure de coopération intercommunale affecte sa libre administration, elle répond à un motif d'intérêt général suffisant pour ne pas porter d'atteinte inconstitutionnelle à la libre administration (Cons. const., déc. n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013) ; il en va de même pour les dispositions qui peuvent faire obstacle au retrait d'une commune d'une structure intercommunale (Cons. const., déc. n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013) ou celles qui conduisent à la fusion d'organismes de coopération (Cons. const., déc. n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013). Le pouvoir de substitution que la loi peut confier au préfet, aux fins d'agir en lieu et place des autorités locales défaillantes, pour remédier à leur carence dans le but d'assurer le fonctionnement des services publics et l'application des lois ne porte pas non plus d'atteinte disproportionnée à la libre administration des collectivités (Cons. const., déc. n° 2013-309 QPC du 26 avril 2013).

La jurisprudence rendue, à partir des années 1990, en matière de ressources financières des collectivités locales illustre bien l'écart qui peut apparaître entre l'affirmation forte du principe de libre administration et la modicité de ses traductions effectives. En 1991, le Conseil constitutionnel a énoncé que les règles édictées par le législateur ne devaient pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration (Cons. const., déc. n° 91-298 DC du 24 juillet 1991). Il a, par la suite, réitéré à plusieurs reprises cette affirmation de principe (Cons. const., déc. n° 98-402 DC du 25 juin 1998 ; déc. n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 ; déc. n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 ; déc. n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 ; déc. n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 ; déc. n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002), mais sans qu'elle ne se traduise jamais par une censure des dispositions législatives déferées qui pourtant, certes avec mesure, réduisaient voire supprimaient des impositions locales.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré et objectivé cette idée, en énonçant à l'article 72-2 de la Constitution que les collectivités « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi » et en prévoyant que leurs « recettes fiscales et (...) autres ressources propres » doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Mais cette consécration a été, presque du même mouvement, grandement édulcorée par le renvoi à une loi organique pour fixer ses conditions d'application : la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales, telle qu'elle est ressortie du contrôle de constitutionnalité (Cons. const., déc. n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004), a retenu que la part « déterminante » des ressources propres correspondait simplement au niveau constaté, pour chaque catégorie de collectivités, au titre de l'année 2003, à savoir 60,8 % pour les communes, 58,6 % pour les départements et 39,5 % pour les régions. La loi organique a, aussi, institué un mécanisme correcteur dans le cas où le niveau ne serait plus respecté, supposant l'intervention d'une loi de finances dans les deux ans (articles L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales).

Ce sont ainsi désormais ces règles constitutionnelles et organiques, plus objectives mais guère plus contraignantes en pratique, qui sont passées au premier plan, se substituant à la mise en œuvre directe du principe de libre administration (V. par exemple décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005). On ne peut pas dire, pour autant, que la garantie constitutionnelle s'en soit, en fait, trouvée substantiellement affermie. Le ferme apport de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 est plutôt à rechercher dans l'obligation de compensation financière des transferts de compétence de l'État vers les collectivités territoriales ; mais, là encore, la compensation a été entendue strictement pour ne viser que les charges supportées par l'État constatées à la date du transfert (Cons. const., déc. n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005), dont le niveau doit être maintenu dans le temps (Cons. const., déc. n° 2003-487 DC du 29 décembre 2003). L'obligation de compensation ne vaut pas pour les simples créations ou extensions de compétences à caractère obligatoire, pour lesquelles il n'est imposé au législateur que de prévoir des ressources dont il apprécie le niveau (Cons. const., déc. n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, qui laisse planer une limite libellée en termes de

« dénaturation » du principe de libre administration dont on peine toutefois à voir concrètement les effets). Pour les compétences simplement facultatives, aucune création de ressources n'est exigée (Cons. const., déc. n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 ; déc. n° 2003-480 DC du 31 juillet 2003 ; déc. n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005). La limite de l'atteinte ou de l'entrave à la libre administration est maintenue par le Conseil constitutionnel, et peut apparaître, à l'occasion, sous forme de réserve (déc. n° 2011-143 et 144 QPC du 30 juin 2011) ; mais ce garde-fou sémantique peut être ressenti comme une protection bien lointaine, pour ne pas dire virtuelle. De toute façon, face à l'enjeu de la maîtrise des déficits publics, les traités européens ne distinguent pas entre les finances de l'État et celles des collectivités territoriales : les mesures de correction à mettre en place peuvent concerner l'ensemble des administrations publiques, et la contrainte globale qui se répercute, en partie, sur les finances locales n'a pas été jugée attentatoire à la libre administration des collectivités territoriales (déc. n° 2012-653 DC du 9 août 2012 sur le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne).

Ainsi, la traduction jurisprudentielle du principe de libre administration, dans sa dimension de principe constitutionnel contraignant pour le législateur, peut apparaître de façon générale comme peu exigeante, sauf sur un point sur lequel l'article 72 de la Constitution est précis : les collectivités s'administrent librement *par des conseils élus*. C'est pour satisfaire à cette exigence constitutionnelle que la région n'est devenue une vraie collectivité territoriale qu'en 1986 avec l'élection des conseillers généraux au suffrage universel direct. À cet égard, la jurisprudence apparaît, pour le coup, évidemment soucieuse de veiller au respect de cette exigence constitutionnelle précise et fondamentale. Le Conseil constitutionnel affirme ainsi nettement que le principe de libre administration « implique que toute collectivité dispose d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives » (par exemple déc. n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010) et que cette assemblée soit élue régulièrement selon une périodicité raisonnable (déc. n° 93-331 DC du 13 janvier 1994). Il a censuré des dispositions législatives qui pouvaient avoir pour effet structurel de laisser vacants certains sièges d'élus locaux pendant toute la durée de leur mandat (déc. n° 2013-667 DC du 16 mai 2013). Et, s'il admet que des motifs d'intérêt général puissent conduire à abrégé ou à allonger le mandat des assemblées des collectivités territoriales, il veille à exercer un contrôle attentif sur les justifications avancées et sur l'ampleur des modifications apportées au calendrier électoral (déc. n° 87-233 DC du 5 janvier 1988 ; déc. n° 90-280 DC du 6 décembre 1990 ; déc. n° 93-331 DC du 13 janvier 1994 ; déc. n° 2010-603 DC du 11 février 2010 ; déc. n° 2013-667 DC du 16 mai 2013).

...

Normatif, le principe de libre administration des collectivités territoriales l'est ainsi évidemment. En ce qu'il place les règles régissant l'administration et la démocratie locales entre les mains du législateur. En ce qu'il peut conduire le Conseil constitutionnel, à l'occasion, à censurer certains des choix faits par le législateur. En ce qu'il surplombe, en tout état de cause, ces choix du législateur et interdit, tel un ultime garde-fou, qu'ils puissent remettre en cause les principaux traits de la vie locale française, structurée autour des communes, des départements et des régions, collectivités territoriales de droit commun énumérées par la Constitution : le principe garantit ainsi que ces collectivités demeurent dirigées par des organes élus, qu'elles disposent d'un minimum de compétences et d'un minimum de ressources propres. Mais le reste, c'est-à-dire beaucoup, est remis à l'appréciation du législateur.

Législateur, qui ne saurait ainsi nier, ou trop brider, la libre administration des collectivités locales. Mais législateur qui ne saurait non plus, sauf à méconnaître le rôle premier de l'État dans l'organisation constitutionnelle française et l'égalité de tous les citoyens, accorder sans discernement trop de marges d'action aux collectivités : ainsi la libre administration ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités locales et puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire national (déc. n° 84-185 DC du 18 janvier 1985 ; déc. n° 93-329 DC du 13 janvier 1994 ; déc. n° 96-373 DC du 9 avril 1996) ; elle ne saurait non plus conduire à ce que surviennent des ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution de prestations sociales relevant de la solidarité nationale (déc. n° 96-387 DC du 21 janvier 1997 ; déc. n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003). En menant sa barque, le législateur doit ainsi éviter ces deux écueils que sont l'atteinte excessive portée à la libre administration des collectivités locales et l'oubli de la primauté de l'État ; mais ces écueils sont lointains et, entre eux, le plan d'eau est large : l'essentiel des choix, sauf à vouloir supprimer une catégorie de collectivités inscrite dans la Constitution, relève ainsi de l'appréciation et de la volonté politique du Parlement, sans que, au plan juridique, la libre administration des collectivités territoriales n'apparaisse comme une contrainte véritablement exigeante pour le législateur.