

Les degrés d'autonomie constitutionnelle dans les cadres constitutionnels

Rémi BARRUÉ-BELOU

Maître de conférences en droit public

Université de La Réunion – Centre de Recherche Juridique

Résumé :

La Constitution mauricienne reconnaît un statut spécifique à la collectivité régionale de Rodrigues. Ses niveaux d'autonomie législatif et financier sont prévus par la loi. Une assemblée législative détient des compétences propres ainsi qu'un pouvoir de prélever des recettes fiscales mais cela reste très relatif et la dépendance financière vis-à-vis de l'État mauricien est évidente. Cet article analyse précisément les modalités prévues par la loi des compétences législatives, réglementaires, fiscales et financières de Rodrigues, tout en comparant avec les collectivités françaises.

Mots-clés :

Décentralisation – autonomie législative – autonomie financière – compétences fiscales – constitution – comparaison avec les collectivités locales françaises

Abstract:

Mauritian Constitution sets up a specific statute to Rodrigues as a regional authority. The legislative and financial autonomy levels are provided by the law. A legislative assembly has self competences and the power to collect fiscal revenue but it is very limited and the financial dependence on the Government is obvious. This article analyzes the terms of the law of legislative, regulatory, fiscal and financial competences of Rodrigues by a parallel with french local authorities.

Keywords:

Decentralization – legislative autonomy – financial autonomy – fiscal competences – constitution – comparison with french local authorities.

Mode de citation :

Rémi BARRUÉ-BELOU, « Les degrés d'autonomie constitutionnelle dans les cadres constitutionnels », *R.J.O.I.*, 2025 (n° 35) – Actes du colloque organisé à l'occasion du 20^{ème} anniversaire de l'accession de Rodrigues au statut constitutionnel d'autonomie régionale (12-14 octobre 2022) – pp. 65-76.

Le phénomène de mondialisation accompagnant le développement des relations internationales a eu pour conséquence, dans de nombreux États du monde entier, un réflexe de protection des identités. Ces identités culturelles, linguistiques ou plus largement politiques constituent les fondements de volontés locales à une plus grande autonomie. Toutefois, au-delà de ce phénomène de mondialisation, les tendances centralisatrices et décentralisatrices au sein des États sont inhérentes à toute organisation nationale. Que la forme des États soit unitaire ou fédérative, l'analyse des tendances sur le long terme montre que celles-ci sont variables et généralement dépendantes de la situation politico-économique d'un État. Ainsi, en période de difficulté ou de crise, la tendance dans la majorité des cas est celle d'une centralisation des pouvoirs alors qu'en période de croissance régulière, de nombreux États ont tendance à laisser une plus grande autonomie aux entités locales.

L'autonomie est donc une question qui a toujours revêtu une importance dans les organisations institutionnelles et territoriales. Elle répond d'abord à des aspirations politiques qui nécessitent une formalisation juridique. Cette formalisation peut être constitutionnelle et dans ce cas, le cadre de la décentralisation ou de la centralisation est inscrit dans le texte constitutionnel afin de protéger une certaine autonomie. Elle peut également être législative (ce qui est le cas le plus courant) et prévoit plus précisément le degré d'autonomie. La différence entre ces deux possibilités de formalisation se justifie par le fait qu'il est plus facile de modifier une loi que modifier une disposition constitutionnelle. La formalisation législative offre donc l'avantage de pouvoir modifier plus aisément le degré d'autonomie des entités locales. Un second élément doit être pris en compte puisque cette formalisation peut être plus ou moins détaillée ; ce qui aura une importance particulière sur le caractère modifiable du niveau d'autonomie. En effet, plus le niveau d'autonomie est détaillé moins la marge de manœuvre et d'adaptation du niveau d'autonomie est faible. À l'inverse, moins le niveau d'autonomie est détaillé, plus les autorités nationales pourront modifier ou adapter le niveau d'autonomie.

L'étude de diverses constitutions nationales montre qu'en règle générale, le texte constitutionnel d'un État fixe le cadre institutionnel de l'organisation territoriale mais ne détaille pas les modalités d'action ni même la répartition des compétences entre entité nationale et entités locales. Les constitutions reconnaissent parfois une décentralisation (administrative, financière, fiscale et parfois législative) dans l'organisation institutionnelle et territoriale voire établissent une autonomie à des entités locales mais il appartient à une loi (organique ou non) de préciser le cadre général ainsi que les modalités de mise en œuvre de l'autonomie.

Pour ce qui concerne la Constitution mauricienne et le cas de Rodrigues, le chapitre VI A établit les règles relatives à l'Assemblée régionale de Rodrigues. Elle est la seule autorité locale bénéficiant d'un tel statut et constitue à elle seule la troisième forme de collectivité locale avec les villages et les districts. Cinq articles prévoient ainsi l'existence de cette assemblée, d'un conseil exécutif, d'un budget et la détention de pouvoirs (non précisés). C'est un acte législatif – le *Rodrigues Regional Assembly Act* – de 2001 qui vient préciser les modalités d'action de cette entité locale en établissant le régime juridique de cette assemblée régionale, le régime de son conseil exécutif, ses pouvoirs financiers, les procédures concernant les séances de l'assemblée, les rôles et fonctions des services administratifs, les pouvoirs du président de l'Assemblée régionale et le régime juridique des actes concernant les relations avec d'autres institutions.

Pour analyser le niveau d'autonomie de cette autorité locale, il semble ainsi nécessaire de présenter plus précisément sa forme d'organisation institutionnelle et surtout ses moyens d'action, qu'ils soient juridiques ou financiers. Afin de mesurer ce niveau d'autonomie, une comparaison sera faite avec les collectivités territoriales françaises. Cela permettra de situer ce niveau d'autonomie par rapport aux collectivités françaises.

Un premier temps sera donc consacré à l'analyse de la décentralisation mauricienne en se focalisant sur Rodrigues, tout en analysant, en parallèle, la situation française (I). Un deuxième temps sera ensuite consacré à l'analyse de l'administration financière de l'entité rodriguaise, tout en maintenant l'étude comparative du cas français (II). Enfin, un troisième temps permettra de tirer des conclusions aux analyses faites et d'offrir des observations prospectives (III).

I. La reconnaissance de l'autonomie par le texte constitutionnel : l'organisation décentralisée mauricienne et le cas de Rodrigues

Rodrigues est une île appartenant à la République de Maurice. Maurice est un État unitaire, avec un niveau de décentralisation assez faible. Elle est organisée suivant un régime parlementaire monocaméral. Aucune référence à la décentralisation n'est d'ailleurs inscrite dans la Constitution même si le chapitre 6A prévoit le régime juridique applicable à l'Assemblée régionale de Rodrigues. Pour autant, une organisation territoriale de Maurice existe et se compose de trois types de collectivités locales : les villages, les villes/districts et Rodrigues qui détient un statut unique en tant que collectivité territoriale. Le cadre juridique des collectivités territoriales est prévu par une loi de 2011 et par une loi de 2001 pour

Rodrigues. Il existe 9 districts, administrés par des conseils municipaux (au nombre de 5¹) et des conseils de district et 128 conseils de village. Les conseils de village sont composés de 9 conseillers et dirigés par un président élu indirectement par les conseillers pour une durée de 2 ans. Les conseils de villes (municipaux) sont dirigés par un *chief executive* (directeur général) qui est responsable devant le secrétaire permanent du ministère des collectivités locales. Un maire est élu parmi les membres du conseil municipal. Ensuite, les conseils de district sont composés de membres des conseils de villages. Un président est élu dans chaque conseil de district pour 2 ans. Enfin, l'île de Rodrigues détient une assemblée régionale composée de 18 membres élus au suffrage universel direct pour une durée de 5 ans. Parmi eux, 12 sont élus au scrutin majoritaire et 6 à la proportionnelle. Un conseil exécutif est élu parmi les 18 membres et un chef commissaire est élu pour 5 ans. Ses pouvoirs peuvent être identifiés par quatre champs : proposer et adopter des lois (dans les champs de compétence de l'assemblée régionale), appliquer les lois votées par l'assemblée régionale sur le territoire de Rodrigues, dépenser dans ces mêmes champs de compétence et faire exécuter les lois adoptées par l'assemblée nationale mauricienne.

Il ressort de ces premiers éléments d'analyse que l'existence des collectivités territoriales dépend de la loi. Il est important d'ajouter que pour modifier la loi de 2001 sur le statut de Rodrigues, il est nécessaire que les 2/3 de l'Assemblée nationale votent en faveur d'une modification. Toutefois, sur les 70 députés, seuls 2 représentent Rodrigues, ce qui rend d'autant plus faible le niveau de protection du statut de cette collectivité territoriale.

Les collectivités territoriales sont placées sous la responsabilité du ministère des collectivités territoriales et des îles éparses. Celui-ci exerce un contrôle administratif², législatif (pour les lois votées par l'Assemblée régionale de Rodrigues³), et financier notamment par le biais du ministère des finances qui doit valider les projets de budget annuels.

En France, il existe trois types de collectivités territoriales de droit commun⁴ : les communes (au nombre de 34 955), les départements (101) et les régions (18). Chacune est organisée avec un exécutif représenté par le président de l'assemblée délibérante et d'une assemblée composée de représentants des citoyens, selon une structure institutionnelle relativement proche des collectivités mauriciennes. Elles font l'objet d'un contrôle administratif concernant les actes réglementaires qu'elles adoptent et d'un contrôle financier.

¹ Les 5 conseils municipaux sont ceux de Port-Louis, de Vacoas-Phoenix, de Curepipe, de Quatre Bornes et de Bea Bassin-Rose Hill.

² Sur les actes réglementaires dénommés *regulations*.

³ Une seule loi (« *bill* ») adoptée depuis 2002.

⁴ Il existe également des collectivités au statut dérogatoire (collectivités d'outre-mer et collectivités à statut particulier).

En matière de compétences, celles qui sont reconnues à l'Assemblée régionale de Rodrigues⁵ se situent entre les compétences des conseils départementaux français⁶ et des conseils régionaux français⁷.

II. L'autonomie financière des collectivités comme condition nécessaire à une autonomie réelle

La reconnaissance normative de l'autonomie constitue une première garantie à sa protection mais elle n'est pas suffisante. En effet, si celle-ci ne s'accompagne pas des moyens financiers pour sa mise en œuvre, cette autonomie ne sera que partielle, pour ne pas dire « de façade ». Une réelle autonomie n'est possible que si la collectivité concernée bénéficie d'une autonomie financière. Cette dernière sous-entend une liberté dans les choix des dépenses mais ne conditionne pas nécessairement une autonomie fiscale totale. Celle-ci peut être limitée et ne donner qu'une liberté relative dans le choix du taux ou de l'assiette des impositions directement perçues par la collectivité.

Les collectivités territoriales mauriciennes sont titulaires d'un patrimoine propre. À ce titre, elles peuvent dépenser librement mais leur capacité à décider en matière fiscale est limitée. L'action financière des collectivités mauricienne est

⁵ Bâtiments et équipements publics (mairies, etc.) ; Services administratifs et de permis (registre de l'état civil) ; Bureau de statistique ; Cimetières et crématoriums ; Protection civile ; Justice pénale ; Lutte contre les incendies ; Tourisme ; Réseaux et équipements routiers (régionaux) ; Transports publics (routiers) ; Télécommunications et technologies de l'information ; Commerce ; Politiques et services de l'emploi ; Agriculture ; Gestion des déchets (collecte, traitement et élimination) ; Parcs et espaces verts ; Préservation de la nature ; Aménagement du territoire au niveau régional ; Protection de la santé ; Affaires religieuses ; Activités culturelles (théâtres, salles d'exposition) ; bibliothèques ; patrimoine culturel et monuments ; Musées ; Sports et loisirs ; Enseignement et formation professionnels ; Services de soutien aux familles ; Sécurité sociale (administration).

⁶ Administration interne, soutien aux communes rurales ; Services départementaux d'incendie et de secours ; Développement rural, routes secondaires, ports de pêche et maritimes ; Protection de l'eau ; Subventions et gestion des logements ; Culture, bibliothèques, musées, archives, bâtiments historiques, tourisme ; Collèges (établissements et personnel technique) ; Protection sociale des familles, des enfants, des personnes handicapées, des personnes âgées, insertion sociale.

⁷ Aménagement du territoire au niveau régional, plans de transport régionaux, lignes ferroviaires régionales, transports scolaires et interurbains, aéroports civils, développement économique des ports non autonomes (programmes d'aide aux PME, innovation, internationalisation), R&D, Gestion des fonds de l'UE ; Planification de la protection de l'environnement, parcs régionaux et zones de préservation, économie d'énergie, protection de l'eau ; Subventions aux logements ; Patrimoine culturel et monuments, musées, formations artistiques ; Lycées (établissements et personnel technique), formation professionnelle et apprentissage, programmes de formation professionnelle, soutien aux universités et à la R&D.

supervisée par le gouvernement national. En effet, les prévisions budgétaires des collectivités doivent être nécessairement approuvées par le ministre des collectivités locales et des îles éparses et soumises au ministre des finances, en application de la loi de 2011 sur les collectivités locales. Un rapport de suivi des recettes et des dépenses doit également être rendu, comme le prévoit l'article 141 de la loi de 2011. Au-delà d'une nécessaire intégration au budget national impliquant que les ressources financières accordées aux collectivités mauriciennes s'inscrivent dans un budget en équilibre, la très faible marge d'action dans le montant des recettes fiscales de la part de ces collectivités constitue un frein évident à une autonomie. En effet, le fait que le budget de l'assemblée régionale de Rodrigues doive être validé par le ministre en charge des collectivités territoriales représente une limitation dans cette autonomie. Il paraît important d'analyser la composition des recettes des collectivités mauriciennes.

En matière de recettes, les conseils de village, les conseils de ville et les conseils de district peuvent percevoir des recettes dans des champs de compétences comme l'enlèvement des déchets, l'utilisation des terres, les permis de construire, les licences de commerce, les droits de circulation, les publicités ou les amendes. De plus, les conseils de villages et de villes ont le pouvoir de percevoir directement des recettes provenant d'une taxe sur la propriété⁸ et de taxes relatives aux droits de vente sur les marchés, de redevances de visite ou des droits d'exploitation. Il convient de préciser que la part de recettes fiscales directement perçue par les collectivités a diminué depuis 2012 en raison de la suppression de la taxe sur les loyers. L'autonomie fiscale a donc baissé entraînant une centralisation fiscale. Aujourd'hui, les recettes directement perçues par les collectivités territoriales ne représentent que 4,5% des recettes totales, la part des recettes tarifaires et redevances s'élève à 10,5% sachant que 85% des finances des budgets proviennent des dotations de l'État mauricien. Il en va un peu différemment pour Rodrigues qui, de par son statut, perçoit d'autres recettes fiscales (sur les biens et les services). Ainsi, Rodrigues est à l'origine de plus de 40% des recettes des collectivités territoriales. La collectivité de Rodrigues jouit donc d'une autonomie financière et d'une autonomie fiscale limitée. Malgré une absence de chiffres et de données officiels, il est possible d'estimer la part des recettes fiscales de Rodrigues sur son budget entre 15 et 20%, la part de ses recettes tarifaires sur les biens et les services entre 10 et 15% et la part des dotations de l'Etat à 70 ou 75%.

En comparaison, la part des recettes fiscales perçues par les collectivités territoriales françaises représente 50% du budget des collectivités, la part des

⁸ Il appartient aux conseils de village et de ville d'arrêter le taux de cet impôt suivant la valeur nette du bien immobilier et de son caractère (bien à usage d'habitation, à usage commercial, à usage industriel).

recettes tarifaires s'élève à 15% et les dotations de l'État ne représentent que 35% de leurs budgets.

Il ressort de ces constats que l'importante part de dotations de l'État mauricien sur le budget des collectivités territoriales limite fortement une autonomie financière déjà peu développée et surtout peu protégée.

III. Le constat d'une autonomie fragile des collectivités territoriales mauriciennes

Les conséquences à tirer des développements précédents sur l'autonomie de la collectivité rodriguaise sont de deux ordres. Nous proposerons donc une analyse quant au statut – fragile – de cette collectivité territoriale (A) puis nous tenterons de proposer des pistes d'évolution à l'autonomie de cette île (B).

A. Le statut fragile de Rodrigues

Le statut de la collectivité rodriguaise est reconnu par la Constitution mauricienne. Nous l'avons vu, celle-ci reconnaît l'existence de l'Assemblée régionale de Rodrigues, de pouvoirs lui permettant de proposer et d'adopter des lois dans les champs de compétence de cette collectivité. Un conseil exécutif est également reconnu par le texte constitutionnel, composé d'un président, d'un vice-président et de commissaires élus, sans préciser leurs modalités d'élection. Est également reconnue l'existence d'un budget pour cette assemblée. Le point fondamental est prévu dans le dernier article de cette section VI A : une loi viendra préciser les modalités d'application de ces dispositions constitutionnelles et le statut constitutionnel de Rodrigues pourra être modifié si l'Assemblée régionale le décide à la majorité ou si 2/3 des députés nationaux votent en ce sens. Sachant que sur 70 députés qui composent l'assemblée nationale mauricienne, seuls 2 représentent Rodrigues, il est facile de considérer que ce statut constitutionnel, qui reste très général, est peu protégé des choix politiques. En effet, il serait assez aisé pour une majorité parlementaire ou *a fortiori* à une coalition d'obtenir les 2/3 des votes afin de modifier ce statut constitutionnel.

De plus, la Constitution laissant à la loi (*Rodrigues Regional Assembly Act*) le soin de définir précisément les règles d'organisation et de fonctionnement de cette collectivité, les pouvoirs de cette assemblée ainsi que les règles afférentes au Chef commissaire, les compétences et les règles relatives au budget de celle-ci et les règles de fonctionnement de l'assemblée, il est simple de comprendre qu'une simple norme législative pourrait modifier ces dispositions. Dans ce cas la simple majorité des membres de l'Assemblée nationale serait suffisante.

Enfin, le fait que la décentralisation ne soit pas inscrite et donc protégée par la Constitution rend l'autonomie de la collectivité territoriale de Rodrigues d'autant plus fragile.

Il convient d'ajouter que le budget de la collectivité rodriguaise étant si lié aux dotations de l'État mauricien, la dépendance financière est un second aspect de fragilité de cette autonomie. Même si la part des dotations dans le budget de la collectivité est moindre que celle des autres collectivités territoriales, elle reste encore trop importante (plus de 70% du budget provient des dotations de l'État). Cela constitue un second point de dépendance vis-à-vis de l'État et fragilise d'autant son autonomie.

Ainsi, le degré d'autonomie de la collectivité rodriguaise peut être qualifié de la manière suivante : une autonomie administrative (concernant la liberté dans l'adoption de normes réglementaires, les *regulations*), une autonomie financière limitée par une autonomie fiscale faible. L'autonomie législative existe formellement mais une seule loi (*bill*) a été adoptée par cette assemblée depuis 2001 et l'entrée en vigueur de celles-ci dépend d'un acte de validation voté par l'Assemblée nationale. Cela relativise donc cette autonomie législative.

B. Les pistes à explorer pour une amélioration des réponses aux besoins

La particularité culturelle de Rodrigues, son attachement à la langue française plus marqué qu'à Maurice et sa majorité religieuse chrétienne (à la différence de Maurice), en fait un territoire fondamentalement marqué par son identité culturelle propre. En cela, une mise en perspective avec la Nouvelle-Calédonie française permettrait de voir si la collectivité rodriguaise pourrait s'en inspirer afin d'éviter certains écueils ou pour trouver des idées d'adaptation à sa situation.

En effet, la collectivité de Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un statut juridique particulier. Tout d'abord, le statut de cette collectivité est régi par le titre XIII de la Constitution française. L'article 72-3 reconnaît ainsi l'existence de « *populations d'outre-mer* » et l'accord de Nouméa de 1998 conclu entre le gouvernement français et des représentants néo-calédoniens prévoit l'existence de l'identité kanak et la citoyenneté calédonienne. À l'instar de la Constitution mauricienne, la Constitution française n'entre pas dans les détails des compétences ou de l'organisation des institutions néo-calédoniennes mais laisse le soin à une loi organique (de valeur quasi-constitutionnelle⁹) de préciser les modalités de mise en œuvre du régime juridique reconnu à la Nouvelle-Calédonie.

⁹ Les lois organiques sont des mesures d'application de la Constitution et en-cela, ont une valeur supra-conventionnelle et supra-législative. Étant contrôlées par le Conseil constitutionnel, elle ont une valeur quasi-constitutionnelle.

La valeur de cette loi organique constitue donc une « protection » du statut reconnu à cette collectivité et en particulier pour ce qui concerne son autonomie.

L'autonomie de la Nouvelle-Calédonie se matérialise par l'existence et la reconnaissance juridique de diverses institutions. Cette collectivité est composée de provinces ayant chacune une assemblée compétente pour agir dans les matières dont la collectivité de Nouvelle-Calédonie ou les communes ne sont pas compétentes selon les textes.

Le Congrès représente l'assemblée délibérante de cette collectivité et donc l'organe législatif. Composé de 54 membres élus pour 5 ans au scrutin de liste à la proportionnelle, sa fonction est de voter les « lois du pays » dans les champs de compétences de cette collectivité. Lorsqu'elles sont adoptées, ces normes sont examinées par le Conseil d'État et par le Conseil constitutionnel, en cas de saisine.

Un gouvernement est également prévu afin de remplir la fonction exécutive. Composé de 5 à 11 « ministres », le gouvernement est élu par le Congrès suivant un scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Un Président du gouvernement dirige ce gouvernement, représente la collectivité et dirige l'administration.

Un Sénat coutumier, organe unique en son genre, a pour fonction de protéger la culture calédonienne et les 337 tribus qui la composent. Seize membres sont désignés par les conseils coutumiers. Lorsqu'un projet de loi du pays concerne des domaines en lien avec la culture calédonienne, le statut civil ou les dispositions normatives relatives aux terres coutumières (bénéficiant d'un régime de propriété spécifique et dérogatoire au droit commun), le Sénat coutumier participe à la préparation du texte.

Un Conseil économique et social, composé de 41 membres désignés par les provinces, le gouvernement et le Sénat coutumier et représentant les syndicats, les organisations professionnelles et les associations, a pour fonction d'assister le Congrès et le gouvernement en rendant des avis ou en formulant des propositions aux décideurs politiques sur des sujets économiques, sociaux ou culturels.

Les conseils coutumiers, au nombre de 8 et représentant chacun des aires géographiques, sont des organes consultatifs et des instances de décision concernant l'interprétation de normes coutumières.

Enfin, l'État français est également représenté en Nouvelle-Calédonie par le Haut-commissaire de la République. Celui-ci contrôle l'exercice régulier des compétences des institutions sur le territoire néo-calédonien et la légalité des actes pris par celles-ci.

L'autonomie se mesure également à l'aune des compétences dévolues à cette collectivité par la loi organique de 1999 (ci-après, « LO 1999 »). En application de l'article 127 LO 1999, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie :

« 1° Prend les décisions individuelles relatives au travail des étrangers, pour l'application du 3° de l'article 22 ;

2° Etablit le programme des importations ;

3° Approuve les tarifs et redevances en matière de postes et de télécommunications ;

4° Organise les concours d'accès aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie et de ses établissements publics, et en détermine les programmes ;

5° Détermine les modalités d'application de la rémunération des agents publics de la Nouvelle-Calédonie ainsi que la rémunération des collaborateurs des membres du gouvernement ;

6° Crée les charges, nomme les officiers publics et ministériels et confère l'honorariat ;

7° Fixe les prix et les tarifs réglementés ;

8° Fixe l'organisation des services de la Nouvelle-Calédonie ;

9° Détermine la nature et les tarifs des prestations des services publics de la Nouvelle-Calédonie ;

10° Conclut les conventions avec les concessionnaires, délégataires de service public et les fermiers ;

11° Fixe l'objet et les modalités d'exécution ou d'exploitation des ouvrages publics et des travaux publics de la Nouvelle-Calédonie ;

12° Gère les biens de la Nouvelle-Calédonie ;

13° Détermine les servitudes administratives au profit du domaine et des ouvrages publics de la Nouvelle-Calédonie ;

14° Assure le placement des fonds libres de la Nouvelle-Calédonie en valeurs d'Etat ou en valeurs garanties par l'Etat et autorise l'émission des emprunts de la Nouvelle-Calédonie, et prend les décisions de déroger à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'Etat, dans les conditions prévues au II de l'article 52-1 ;

15° Accepte ou refuse les dons et legs au profit de la Nouvelle-Calédonie ;

16° Conclut les conventions de prêts ou d'avals, dans les conditions fixées par le congrès ;

17° Se prononce sur les projets ou propositions de loi du pays ou les projets de délibération du congrès ou d'une assemblée de province, relatifs aux mines, mentionnés aux III et IV de l'article 42 ;

18° Prépare la codification des lois du pays et de la réglementation édictée par la Nouvelle-Calédonie ».

L'autonomie de la Nouvelle-Calédonie se mesure enfin à son pouvoir financier. Il convient d'abord d'indiquer que l'autonomie financière de cette collectivité n'est aucunement protégée par la Constitution (comme c'est le cas des collectivités territoriales de droit commun ou d'outre-mer). Seul l'accord de Nouméa de 1998 prévoit cette autonomie par les transferts financiers de l'État pour compenser les transferts de compétence. Toutefois, l'autonomie financière est assurée par l'autonomie fiscale reconnue à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique du 19 mars 1999. Cette même loi organique reconnaît à la Nouvelle-Calédonie la capacité de créer et définir le régime des impôts, droits et taxes perçus au bénéfice des provinces¹⁰. Les recettes fiscales sont composées d'impôts directs, d'impôts indirects et de recettes douanières¹¹. Le budget est également alimenté par des recettes non fiscales diverses¹². C'est donc son autonomie fiscale qui assure son autonomie financière. Cette autonomie fiscale concerne la collectivité de Nouvelle-Calédonie mais également les provinces qui la composent, les communes et les établissements publics de coopération

¹⁰ Article 22-1 de la loi organique de 1999 (LO 1999). La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : Impôts, droits et taxes ; création ou affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public; création d'impôts, droits et taxes au bénéfice des provinces, des communes, des établissements publics de coopération intercommunale ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions.

¹¹ Les recettes fiscales sont en moyenne constituées à 38 % d'impôts directs, à 29 % d'impôts indirects et à 32 % de recettes douanières.

¹² Il s'agit du produit des emprunts, des dotations, du produit des cessions, des amortissements, du virement prévisionnel de la section de fonctionnement et du produit de l'affectation du résultat de fonctionnement, en application de l'article 209-16-1 LO 1999. De plus, l'article 84 LO 1999 dispose par ailleurs que les recettes non-fiscales de la section de fonctionnement se composent notamment des produits d'exploitation, des produits domaniaux, des produits financiers, des remboursements, subventions et participations, des dotations, des travaux d'équipement en régie et réductions de charges, des produits exceptionnels, des résultats antérieurs, du produit de la neutralisation des dotations aux amortissements et de la reprise des subventions d'équipement reçues.

intercommunale¹³. En effet, l'article 52 LO 1999 donne une compétence résiduelle en matière fiscale à ces trois types de collectivités. Il résulte de cela que leurs assemblées délibérantes peuvent fixer le taux des impôts, des textes et des centimes additionnels¹⁴ dans les limites prévues par le congrès. Au final, le budget de la Nouvelle-Calédonie se compose, en moyenne, de dotations de l'Etat dont la part s'élève à 40% du budget, de recette fiscales représentant 53% du budget et de recettes tarifaires à hauteur de 7%.

En conclusion, l'analyse juridique et financière des collectivités territoriales mauriciennes et en particulier de la collectivité de Rodrigues montre une autonomie administrative certaine mais également une autonomie financière relative du fait de la dépendance aux dotations de l'État mauricien et une autonomie fiscale trop faible. De plus, l'absence de reconnaissance constitutionnelle d'une organisation décentralisée affaiblit d'autant le caractère établi de l'autonomie des collectivités territoriales. La possibilité de modifier, par simple voie législative, le statut et les compétences des collectivités et notamment le statut de Rodrigues, ne peut que renforcer le caractère limité et de faible protection de l'autonomie.

¹³ Regroupement de plusieurs communes.

¹⁴ Les centimes additionnels sont une majoration territoriale de certains impôts nationaux en suivant les règles d'assiette prévues pour chaque impôt. Il ressort que le produit des centimes additionnels évolue suivant la même proportion que le produit des impositions principales auxquelles il s'ajoute.