

le droit en fiches
& en flashcards

le droit des collectivités territoriales

PATRICK **MOZOL**

- + 100 fiches thématiques
- + Flashcards de révision à découper
- + Bibliographie



introduction

Faisant partie intégrante de la vie politique et administrative de la France, les collectivités territoriales se sont progressivement imposées comme des acteurs majeurs au service de l'intérêt public ou général et des besoins citoyens. Certaines d'entre elles comme les communes ou encore les départements se caractérisent par un ancrage historique très fort au sein du paysage institutionnel français compte tenu de leurs origines lointaines, tandis que d'autres comme, à l'image des régions, présentent un caractère contemporain en raison d'une consécration plus tardive de la part des pouvoirs publics. Cependant, et d'une manière générale ici, la Cinquième République a été et demeure le témoin d'un essor sans précédent des collectivités territoriales et, corrélativement, des règles entourant l'organisation, le fonctionnement et l'action de ces dernières. Objet de profondes et régulières (pour ne pas dire permanentes) mutations qui en font une discipline très mouvante, le droit des collectivités territoriales n'a eu cesse d'évoluer (voire de se réinventer), tout particulièrement au cours de ces quatre dernières décennies. Cette évolution, que l'on doit au premier plan à de nombreuses réformes constitutionnelles et législatives, est également le fruit d'un phénomène de communautarisation d'un droit des collectivités territoriales de plus en plus influencé par le droit de l'Union européenne ou d'autres sources juridiques qui en font toute la richesse. Celle-ci rejaillit également à travers les nombreuses thématiques que recouvre le droit des collectivités territoriales. Elle autorise à ce titre des approches multiples et diverses de la discipline dont l'étude, pour laquelle le présent ouvrage ne prétend pas à l'exhaustivité, ne saurait toutefois exclure de son champ toute une série de questions centrales et de notions fondamentales autour de la problématique décentralisatrice de l'État français.

À ce titre, la présentation de son cadre général aura pour objet de mettre tout à la fois en exergue les fondements conceptuels, la spécificité et la construction progressive du droit des collectivités territoriales (↪ Partie 1). Il s'agira ensuite d'aborder le cadre institutionnel des collectivités territoriales afin d'en exposer les différentes catégories existantes,

les organes respectifs et les divers acteurs (↪ Partie 2). De son côté, l'analyse du cadre relationnel des collectivités territoriales permettra d'appréhender les rapports que ces dernières entretiennent avec leurs État et leurs homologues ainsi que les partenaires privés (↪ Partie 3). Enfin, l'étude du cadre opérationnel des collectivités territoriales portera sur l'action de ces dernières dont il conviendra d'aborder successivement le champ, les finalités, les moyens et le contrôle (↪ Partie 4).

partie 1

Le cadre général du droit des collectivités territoriales

↳ CHAPITRE 1

Les fondements conceptuels
du droit des collectivités territoriales

↳ CHAPITRE 2

La spécificité du droit
des collectivités territoriales

↳ CHAPITRE 3

La construction progressive
du droit des collectivités territoriales

fiche n° 1

↳ Les éléments fondateurs de la décentralisation

La décentralisation désigne un système ou un modèle d'organisation administrative autorisant une collectivité humaine et/ou un service public à s'administrer ou à se gérer en autonomie dans les limites issues du respect de la légalité et du contrôle exercé par l'État. Elle se caractérise par l'existence, au côté de ce dernier, d'autres (catégories de) personnes morales de droit public. On distingue classiquement deux formes de décentralisation administrative. D'une part, la décentralisation fonctionnelle ou technique consiste à confier la gestion d'un ou de plusieurs services publics déterminés à des établissements publics. Ceux-ci se définissent comme des personnes morales de droit public à vocation spéciale disposant de compétences d'attribution (limitativement énumérées). Administrés par des organes spécifiques (conseil d'administration, président, directeur) et disposant de moyens propres (personnel, biens, budget), les établissements publics interviennent dans les domaines les plus divers (ex: santé, éducation, culture). Pouvant être d'une nature administrative (EPA) ou industrielle et commerciale (EPIC), ils sont en principe rattachés à l'État ou aux collectivités territoriales et peuvent ainsi être nationaux (ex: universités) ou locaux (ex: lycées). D'autre part, la décentralisation territoriale consiste pour l'État à octroyer la personnalité morale de droit public à des collectivités *infra*-étatiques. Dénommées « collectivités territoriales », ces dernières sont administrées par des organes et des autorités élus et se voient attribuer par l'autorité centrale des compétences (et des moyens pour leur exercice), ainsi qu'une liberté et une autonomie (limitée et encadrée) de gestion (↳ fiche n° 3). Ces différents éléments de la décentralisation territoriale trouvent leurs fondements dans la Constitution du 4 octobre 1958 qui consacre le principe selon lequel l'organisation de la République française est décentralisée (art. 1^{er}, al. 1^{er}). À ce titre, l'existence même des collectivités territoriales est garantie par ladite Constitution qui en énumère les différentes catégories (↳ fiches n° 14-23) tout en laissant

à la loi la possibilité de créer toute autre collectivité territoriale, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités préexistantes (art. 72, al. 1^{er} Const.). Par ailleurs, la décentralisation repose également sur le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et l'attribution à ces dernières d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences respectives (↪ fiches n° 3, 38 et 87), le tout dans les conditions prévues par la loi (art. 72, al. 3 Const.). Elle coïncide également avec un principe dit de «subsidiarité» (↪ fiche n° 64) impliquant que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon (art. 72, al. 2 Const.). À cela s'ajoute le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales (art. 72-2) qui bénéficient ici de ressources (↪ fiches n° 90-91) dont elles peuvent librement disposer dans les conditions définies par la loi. Ces collectivités ont en outre la faculté de recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature, ainsi que le pouvoir d'en fixer l'assiette et le taux sur autorisation du législateur et dans les limites tracées par celui-ci. Elles disposent enfin d'une part déterminante de ressources propres et du transfert des ressources correspondant à l'exercice d'une compétence leur ayant été transférée par l'État (principe de compensation financière).

fiche n° 2

↳ Les notions voisines de la décentralisation

La décentralisation doit notamment être distinguée du fédéralisme, qui relève d'une forme ou d'un modèle d'organisation politique de l'État, ainsi que de la déconcentration qui constitue un corollaire de la décentralisation.

D'une part, le fédéralisme fait référence à tout système consistant à associer et à superposer des collectivités étatiques distinctes et à réaliser une division verticale du pouvoir, avec l'État fédéral à l'étage supérieur et les collectivités composantes à l'étage inférieur. Généralement dénommées « États fédérés », ces dernières sont parfois identifiées sous d'autres termes (États aux États-Unis d'Amérique, Provinces au Canada, Länder en Allemagne ou encore Cantons en Suisse). Défini comme un État composé d'autres États, l'État fédéral est le plus souvent issu de l'association d'États unitaires mais il peut naître aussi par dissociation d'un État unitaire préexistant. À l'opposé, la décentralisation s'inscrit dans le cadre de l'État unitaire qui n'admet l'existence d'aucune autre collectivité étatique que lui-même. Ainsi, bien que son organisation soit décentralisée, la République française repose sur le principe d'indivisibilité (art. 1^{er} Const.) qui fonde le caractère unitaire de l'État. Dans ces conditions, les États fédérés d'un État fédéral jouissent d'une autonomie bien plus large que celle des collectivités territoriales, ici limitée aux domaines administratif et financier (↳ fiche n° 3). Chacun d'entre eux est doté d'une Constitution, ainsi que d'institutions politiques, juridictionnelles et administratives. Il élabore son propre ordre juridique qui doit toutefois être conforme à l'ordre juridique établi au niveau fédéral (principe de superposition). Ses compétences sont généralement fixées et garanties par la Constitution fédérale et font l'objet d'une répartition par matières avec l'État fédéral. À l'opposé, les compétences des collectivités territoriales françaises sont déterminées par la loi conformément à un certain nombre de principes établis par la Constitution en ce domaine (↳ fiches n° 64-65).

En second lieu, la décentralisation et la déconcentration ont pour finalité de promouvoir une plus grande proximité et une efficacité décuplée de l'action publique. Cependant, à la différence de la décentralisation consistant à reconnaître l'existence de collectivités distinctes et autonomes vis-à-vis de l'État, la déconcentration est une technique d'aménagement du pouvoir central et de son exercice. Elle consiste à rapprocher l'action étatique du niveau local par la remise d'un pouvoir de décision à des agents ou des autorités de l'État répartis sur l'ensemble du territoire national et subordonnés à l'autorité centrale par un lien hiérarchique (ex : préfets de région ou de département, recteurs d'académie). Ces agents ou autorités déconcentrés agissent dans le cadre de circonscriptions administratives de l'État (ex : communes, départements, régions). Leurs décisions et leurs actes sont adoptés au nom et pour le compte de l'État, de telle sorte qu'ils engagent la responsabilité de ce dernier. La déconcentration permet ainsi à l'État d'alléger la charge des missions et des tâches pesant sur les autorités et les services centraux situés le plus souvent à Paris. Elle ne doit pas être confondue avec la délocalisation dont l'objet est de transférer géographiquement des services centraux. Par ailleurs, bien que distinctes, la déconcentration et la décentralisation ne sont pas pour autant antinomiques et incompatibles. Elles relèvent au contraire de notions corollaires dans la mesure où la déconcentration, loin de s'opposer à la décentralisation, l'a généralement précédée ou même accompagnée dans les textes.

fiche n° 3

↳ Les éléments caractéristiques des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales se caractérisent par quatre éléments principaux.

Tout d'abord, la personnalité morale suppose qu'il existe, au côté des personnes physiques (individus), des groupements humains ayant une existence propre et constituant eux aussi des sujets de droit. On distingue entre les personnes morales de droit privé (entreprises, associations) et les personnes morales de droit public auxquelles appartiennent les collectivités territoriales au même titre que l'État, les établissements publics et les groupements d'intérêt public. La personnalité morale des collectivités territoriales emporte pour conséquence que ces dernières sont en principe responsables des décisions et des actes que leurs organes et leurs agents adoptent en leur nom et pour leur compte. Elle leur permet également d'agir en justice pour défendre leurs intérêts.

Ensuite, toute collectivité territoriale, qui ne peut poursuivre que des finalités d'utilité publique ou d'intérêt général, dispose d'affaires propres, entendues comme distinctes de celles de l'État et, plus largement, de l'ensemble des autres personnes morales de droit public. La notion d'affaires propres des collectivités territoriales renvoie à la distinction entre les intérêts nationaux et les intérêts locaux. Elle implique en outre que lesdites collectivités soient en capacité de gérer les affaires qui leur appartiennent respectivement et sur lesquelles aucune autre personne morale ne saurait empiéter. En revanche, cette aptitude ne leur permet pas de définir elles-mêmes le mode de détermination de telles affaires ou encore d'en fixer le contenu. Il s'agit là d'une tâche incombant à l'État via l'attribution législative de compétences aux collectivités territoriales sur le fondement de principes répartiteurs consacrés par la Constitution (↳ fiches n° 64-65).

Par ailleurs, bien que faisant partie intégrante de l'État, les collectivités territoriales jouissent à l'égard de celui-ci d'une certaine autonomie qui repose sur le principe de leur libre administration par des conseils élus (art. 72, al. 3 Const.). Sous réserve du respect de la légalité, les collectivités territoriales disposent d'une grande liberté pour mener leur action dont elles doivent avant tout rendre compte à leurs administrés. Leur autonomie demeure cependant limitée aux domaines administratif et financier et ne conduit dès lors pas à leur conférer un pouvoir d'auto-organisation ou encore l'exercice d'un pouvoir législatif. Ces limites se caractérisent aussi par l'existence de divers contrôles exercés par l'État sur les collectivités territoriales (↪ fiches n° 94-97).

Enfin, pour pouvoir gérer leurs affaires propres, les collectivités territoriales sont dotées de moyens juridiques, financiers, humains et matériels (↪ fiches n° 87-93). Elles disposent notamment d'un pouvoir normatif leur permettant d'édicter des décisions ou des actes administratifs exécutoires emportant des effets juridiques. Certaines de leurs autorités (comme par exemple le maire pour les communes) sont des autorités à la fois décentralisées et déconcentrées exerçant leurs prérogatives décisionnelles au nom tantôt de la collectivité, tantôt de l'État (dédoublement fonctionnel). Constituant des autorités administratives non habilitées à exercer la souveraineté, les collectivités territoriales sont, sauf exception (ex : Nouvelle-Calédonie), dépourvues de toute prérogative législative et de la possibilité d'intervenir dans les matières que la Constitution réserve au législateur. Elles ne disposent ainsi que d'un pouvoir réglementaire destiné à l'exercice de leurs compétences (↪ fiche n° 87).

fiche n° 4

↳ Les éléments identitaires des collectivités territoriales

Parce qu'elles constituent des personnes morales de droit public, les collectivités territoriales possèdent une identité propre qui repose sur trois éléments : le nom, le territoire et la population.

Ainsi, chaque collectivité territoriale dispose d'un nom qui permet de la désigner et de la singulariser vis-à-vis de ses homologues. Il lui est toutefois possible de solliciter par l'intermédiaire de son organe délibérant un changement de nom, qui est ici décidé par l'État au moyen d'un décret adopté en Conseil d'État (art. L. 2111-1, L. 3111-1 et L. 4121-1 CGCT). Une telle initiative est généralement commandée par la volonté de la collectivité de valoriser davantage son image en optant pour un nom plus positif ou attractif (par exemple, l'ancien département des Basses-Alpes qui est devenu le département des Alpes de Haute-Provence). Par ailleurs, le nom de toute collectivité territoriale est également protégé par la loi. Son utilisation en tant que marque par toute autre personne physique ou morale est prohibée dès lors qu'elle porte atteinte au nom, à l'image ou la renommée de la collectivité ou qu'elle est susceptible de créer une confusion dans l'esprit du public entre l'activité de la collectivité et celle du déposant de la marque (art. L. 711-3, I, 9° et 10° C. Prop. Int.).

En outre, les collectivités territoriales sont identifiées au travers d'un territoire caractérisant leurs limites géographiques. Les délimitations territoriales de deux ou plusieurs communes peuvent être contestées devant le préfet lorsque ces dernières sont situées dans un même département ou devant le Gouvernement dans le cas contraire (art. L. 2112-1 CGCT). Les départements voient quant à eux leurs territoires divisés en arrondissements et en cantons. S'agissant des régions, leurs territoires respectifs ont été redéfinis par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions (☞ fiche n° 16). Chaque collectivité dispose d'un chef-lieu constituant le lieu d'implantation de ses institutions et de ses

services. Celui-ci peut être déplacé ou transféré dans le cas des régions ou des départements selon des modalités fixées par la loi (art. L. 4122-2 et L. 3112-2 CGCT) alors que, pour les communes, il se trouve nécessairement au lieu où la mairie est située (CE, 19 décembre 1930, *Rossi*). Le territoire des collectivités territoriales est susceptible d'être modifié selon les procédures prévues par la loi qui peut prévoir une consultation des électeurs concernés (art. 72-1, al. 3 Const.). Les modifications territoriales des communes peuvent avoir des origines diverses comme par exemple la création d'une commune nouvelle (☞ fiche n° 14). S'agissant des départements et des régions, elles sont effectuées par la loi après consultation des conseils départementaux et/ou régionaux intéressés ou par décret lorsque ces derniers sont d'accord sur les modifications envisagées (art. L. 3112-1 et L. 4122-1 CGCT).

Enfin, le dernier élément d'identification d'une collectivité territoriale est constitué par sa population. Dans le cas des communes, la population, ici déterminée à partir d'opérations de recensement effectués périodiquement par l'INSEE, est de trois ordres avec la population municipale (personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune), la population comptée à part (personnes résidant sur le territoire de la commune mais ayant leur résidence habituelle dans une autre commune, personnes sans domicile fixe) et la population totale qui est la somme des deux précédentes (art. R. 2151-1 CGCT). De son côté, la population départementale est définie à partir du recensement de la population des communes de chaque département.

partie 1

Le cadre général du droit des collectivités territoriales

↳ CHAPITRE 1

Les fondements conceptuels du droit
des collectivités territoriales

↳ CHAPITRE 2

La spécificité du droit
des collectivités territoriales

↳ CHAPITRE 3

La construction progressive du droit
des collectivités territoriales

fiche n° 5

↳ Les sources internes du droit des collectivités territoriales

Les sources internes ou nationales du droit des collectivités territoriales se révèlent particulièrement foisonnantes et diverses, qu'elles soient écrites ou non écrites.

En premier lieu, les sources écrites, qui se révèlent ici les plus nombreuses, sont principalement constituées par la Constitution, la loi et les règlements. Tout d'abord, c'est dans la Constitution que figurent les grands principes décentralisateurs, certains d'entre eux ayant été initialement érigés par la loi ou la jurisprudence constitutionnelle avant le constituant lui-même (ex: principe de compensation financière). Outre la proclamation d'un principe de décentralisation de la République française dans son organisation (art. 1^{er}), la Constitution contient un titre XII spécifiquement consacré aux collectivités territoriales dont l'article 72 énumère les différentes catégories (↳ fiches n° 14-23). Il consacre par ailleurs en faveur desdites collectivités les principes de libre administration et de subsidiarité (↳ fiche n° 64), leur reconnaît un droit à l'expérimentation normative (↳ fiche n° 66) et prohibe l'interdiction des tutelles entre collectivités tout en offrant au législateur la possibilité d'ériger une (catégorie de) collectivité en chef de file pour l'exercice d'une compétence nécessitant le concours de plusieurs (catégories de) collectivités (↳ fiche n° 65). L'article 72-1 contient des dispositions relatives à la démocratie participative locale avec le droit de pétition et le référendum local (art. 72-1), tandis que l'article 72-2 concerne l'autonomie financière des collectivités territoriales. L'article 72-3 reconnaît l'existence des populations d'outre-mer au sein du peuple français tout en renvoyant à l'article 73 relatif aux départements et régions d'outre-mer (DROM) et à l'article 74 régissant les collectivités d'outre-mer (COM. ↳ fiches n° 17-18). Ces deux dernières catégories de collectivités peuvent changer de catégorie sous réserve du consentement de leurs électeurs respectifs et de l'intervention d'une loi

organique (art. 72-4). La Constitution proclame également que les langues régionales font partie intégrante du patrimoine de la France (art. 75-1) et elle contient un titre XIII (art. 75 et 76) relatif à la Nouvelle-Calédonie (☞ fiche n° 19). Pour le reste, elle dispose que c'est le Sénat qui assure la représentation des collectivités territoriales de la République (art. 24, al. 4) et que, à ce titre, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation desdites collectivités doivent lui être soumis en priorité (art. 39, al. 2). Ensuite, en dehors de la Constitution, les autres sources écrites sont constituées par la loi qui est notamment compétente pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et les conditions d'exercice des mandats de leurs membres respectifs, ainsi que pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (art. 34 Const.). Enfin, le droit des collectivités territoriales est également constitué des règlements nationaux avec, pour l'essentiel, les décrets d'application des lois (art. 13 et 21). S'y ajoutent les actes réglementaires adoptés par les collectivités territoriales (ex: délibérations des assemblées locales) pour l'exercice de leurs compétences respectives.

En second lieu, les sources non-écrites du droit des collectivités territoriales sont issues de la jurisprudence avec, au premier plan, le juge constitutionnel, le juge communautaire et le juge administratif dont l'intervention est régulièrement requise pour l'application, l'interprétation et/ou la précision de dispositions textuelles nombreuses et sources de contentieux.

fiche n° 6

↳ Les sources externes du droit des collectivités territoriales

Les sources externes du droit des collectivités territoriales sont essentiellement constituées par la Charte de l'autonomie locale et le droit de l'Union européenne.

Tout d'abord, la Charte de l'autonomie locale a été adoptée sous l'égide du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985 puis ratifiée par la France avec la loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006. Elle a pour objet d'établir des normes européennes communes en vue de protéger les droits et libertés des collectivités territoriales qui constituent « *l'un des principaux fondements de tout régime démocratique* ». S'inspirant notamment des principes de subsidiarité (l'action publique est plus efficace lorsque les décisions sont prises au niveau le plus pertinent) et de proximité (l'action publique est plus légitime lorsque la responsabilité des élus s'exerce au plus près des citoyens), ce texte comporte des dispositions énonçant les principes de l'autonomie locale. Celle-ci est définie comme le droit et la capacité effective pour les collectivités locales à régler et à gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques par l'intermédiaire de conseils ou d'assemblées élus (art. 3). Elle suppose à ce titre l'attribution par la loi ou la Constitution de compétences aux collectivités (art. 4), le consentement préalable de ces dernières à toute modification de leurs limites territoriales (art. 5), le droit et la liberté pour chaque collectivité d'organiser ses services administratifs et de les adapter à ses besoins (art. 6, al. 1^{er}), de recruter du personnel (art. 6, al. 2), de bénéficier de ressources propres suffisantes (art. 9), de coopérer ou de s'associer avec d'autres collectivités (art. 10) et de former des recours juridictionnels (art. 11). Parallèlement, le contrôle administratif de l'État sur les actes des

collectivités territoriales ne doit viser qu'au seul respect de la légalité et des principes constitutionnels et être exercé dans les formes et selon les conditions prévues par la loi ou la Constitution (art. 11).

Par ailleurs, bien qu'étant indirecte, l'influence du droit de l'Union européenne (traités, règlements, directives) sur le droit des collectivités territoriales est de plus en plus importante. Conformément à l'article 4 du traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, l'Union européenne est notamment tenue de respecter l'autonomie institutionnelle de chacun des États, «*y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale*». Malgré la faculté laissée à chaque État de définir son organisation territoriale, le droit de l'Union européenne n'en impacte pas moins le droit applicable aux collectivités décentralisées. On pourrait citer à titre d'exemple l'attribution du droit de vote et d'éligibilité (limitée) à l'ensemble des citoyens de l'Union européenne résidant en France pour les élections municipales (art. 88-3 Const. ; art. LO 227-1 C. Élect.) ou encore l'ouverture à ces derniers de la fonction publique territoriale française sous réserve de certains emplois. Par ailleurs, dans de nombreux secteurs, les collectivités territoriales voient leur action encadrée par le droit de l'Union européenne dont elles constituent de véritables sujets au même titre que l'État. À ce titre, leur liberté contractuelle est restreinte par l'obligation de respecter les règles de la libre et égale concurrence pour la passation des marchés publics ou les contrats de délégation de service public (☞ fiche n° 88). Elles sont en outre tenues d'assumer la charge financière des amendes prononcées par la Cour de Justice de l'Union européenne à l'encontre de la France et qui leur sont imputables (art. L. 1611-10 CGCT).

fiche n° 7

↳ Les caractéristiques du droit des collectivités territoriales

Malgré des origines très lointaines (↪ fiches n° 8-9), le droit des collectivités territoriales présente un aspect contemporain très marqué dans la mesure où c'est sous la Cinquième République qu'il s'est véritablement développé pour devenir une discipline juridique à part entière (↪ fiches n° 11-13).

Par ailleurs, en raison de la diversité de ses sources et des nombreuses matières qu'il recouvre et en dépit de son appartenance au droit public, le droit des collectivités territoriales revêt une large dimension pluridisciplinaire. Il se situe à la croisée de multiples disciplines juridiques auxquelles il doit, à différents niveaux, une grande partie de ses règles constitutives. On peut mentionner ici le droit constitutionnel, le droit électoral, le droit de la fonction publique, le droit de la domanialité, la procédure administrative contentieuse, le droit de l'urbanisme et de la construction, le droit de l'environnement, le droit de l'aide et de l'action sociales, le droit public économique, les finances publiques, le droit fiscal, le droit des libertés fondamentales, le droit de l'Union européenne, le droit des libertés fondamentales, le droit civil ou encore le droit pénal.

Compte tenu de son caractère relativement composite, le droit des collectivités territoriales relève du droit commun dans certaines hypothèses ou matières (comme par exemple pour la passation de marchés publics). Il n'en constitue pas moins un droit spécifique et original dans de multiples domaines, ce qui en fait un droit en partie autonome. Cette originalité se traduit notamment par l'existence de règles particulières applicables aux organes (↪ fiches n° 24-31), aux représentants élus (↪ fiches n° 32-33), aux agents (↪ fiches n° 92-93), aux finances et aux budgets des collectivités territoriales ou encore aux contrôles exercés sur ces dernières (↪ fiches n° 94-97). Ces différentes règles ne sont d'ailleurs pas toutes identiques non seulement d'une catégorie de collectivité territoriale à une

autre (ex: communes, départements, régions) mais aussi au sein d'une même catégorie (ex: communes de plus ou de moins de 3500 habitants). Il n'existe donc qu'un droit partiellement commun à l'ensemble des collectivités territoriales, les autres règles applicables à ces dernières étant fondées sur des logiques de différenciation et de prise en compte des particularismes locaux. Ainsi, dans sa partie législative créée par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) comporte d'une part des dispositions communes et, d'autre part, des dispositions spécifiques à chaque catégorie de collectivité.

Par ailleurs, tout comme les autres disciplines juridiques, le droit des collectivités territoriales est un droit majoritairement écrit. Il est à ce titre l'objet d'un phénomène d'inflation normative et de complexification caractérisé notamment par la prolifération des dispositions textuelles d'ordre législatif et réglementaire. C'est pourquoi, il fait l'objet de diverses mesures visant à sa simplification et à l'amélioration de sa qualité. La réalisation de tels objectifs passe notamment par un travail de codification à droit constant qui consiste à regrouper et à actualiser au sein d'un même code les lois et les règlements relatifs et applicables aux collectivités territoriales. Elle est également assurée par l'intermédiaire du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) chargé d'évaluer l'impact technique et financier des projets de réforme des collectivités territoriales, ainsi que de formuler des propositions d'adaptation des normes juridiques en vigueur applicables aux dites collectivités (☞ fiche n° 41).

partie 1

Le cadre général du droit des collectivités territoriales

↳ CHAPITRE 1

Les fondements conceptuels du droit
des collectivités territoriales

↳ CHAPITRE 1

La spécificité du droit
des collectivités territoriales

↳ CHAPITRE 3

La construction progressive du droit
des collectivités territoriales

fiche n° 8

↳ **L'accentuation de la centralisation de la Révolution à la fin du Premier Empire**

La Révolution française du 14 juillet 1789 coïncide avec une refonte de l'organisation et de l'administration territoriales du Royaume de la France dans une perspective d'égalité et d'unité nationale. Durant la nuit du 4 août 1789, l'abolition des privilèges dont jouissaient les provinces, les principautés, les villes et les communautés d'habitants marque la fin des libertés locales. Suite à l'adoption le 26 août suivant de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui consacre notamment les principes de liberté et d'égalité (art. 1^{er}) et de souveraineté nationale (art. 3), deux lois sont successivement adoptées. Tout d'abord, la loi du 14 décembre 1789 relative à la constitution des municipalités institue 44 000 communes sur la base d'un modèle et d'un statut uniques. L'administration municipale est confiée à un conseil général constitué par la réunion de notables et du corps municipal qui est l'organe actif et permanent de la commune chargé de régler les affaires locales. Un procureur général, élu par les citoyens, est institué en vue de défendre les intérêts du roi et de la commune. Ensuite, la loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives procède à une division du territoire de la France en départements qui sont scindés en districts puis en cantons et en communes. Institutions nouvelles, les départements, dont le nombre est établi à 83 par le décret du 26 février 1790, constituent à la fois une circonscription électorale pour l'élection des députés au Corps législatif et une circonscription destinée à l'administration de l'État. Leur administration est assurée par un organe délibérant avec le conseil de département et par un organe permanent dénommé directoire. Cependant, bien que dotés de compétences, les départements ne constituent pas véritablement des collectivités décentralisées dans la mesure où ils ont en charge l'administration du Royaume et non pas la gestion d'intérêts leur étant spécifiques. Le constat demeure sensiblement le même pour

les communes qui ne gèrent qu'un nombre très réduit d'affaires propres (ex: police administrative, voirie, travaux publics). Sous le régime de la Convention (1792-1795), les conseils de département sont supprimés par la loi du 4 décembre 1793 qui transfère leurs attributions aux administrations de districts. Ils sont rétablis par la Constitution du 22 août 1795 instituant le régime du Directoire tandis que les districts disparaissent. Parallèlement, les municipalités de canton regroupent au sein de ce dernier les communes de moins de 5 000 habitants, les autres disposant de leur propre organe délibérant. Les communes de plus de 100 000 habitants sont quant à elles divisées en arrondissements.

Suite à l'adoption de la Constitution de l'an VIII (13 décembre 1799) instituant le Consulat, l'organisation de la France demeure centralisée tout en faisant l'objet de nouvelles mesures de déconcentration. Ainsi, la Constitution proclame l'unité et l'indivisibilité de la République française, ainsi que la division de son territoire européen en départements et en arrondissements (eux-mêmes divisés en cantons). Les communes, dont le nombre est réduit à 38 000, sont toutes de nouveau dotées d'un corps municipal. De plus, la loi du 28 Pluviôse An VIII (17 février 1800) institue dans chaque département un préfet représentant directement le Gouvernement et un sous-préfet placé à la tête de chaque arrondissement. Les maires demeurent nommés par l'État (préfet pour les communes de moins de 5 000 habitants, Gouvernement pour les autres) et sont soumis par un lien hiérarchique au Gouvernement, au préfet et au sous-préfet.

fiche n° 9

↳ **Le lent essor de la décentralisation et des libertés locales de la Monarchie de Juillet jusqu'à la fin de la Seconde guerre mondiale**

Durant la période s'étendant de la chute du Premier Empire à la fin du régime de la Restauration (1814-1830), les aspirations à davantage de décentralisation et de libertés locales vont être très fortes. Sous la Monarchie de Juillet (1830-1848), la loi du 21 mars 1831 instaure l'élection des conseils municipaux pour six ans par une assemblée d'électeurs communaux. Le maire et les adjoints, choisis parmi les membres du conseil municipal, sont nommés pour trois ans par le roi (communes d'au moins 3 000 habitants et celles chefs-lieux d'arrondissement) ou par le préfet. De son côté, la loi du 22 juin 1833 prévoit, dans le cadre des municipalités de cantons, l'élection pour neuf ans des conseils généraux des départements par une assemblée de notables. Avec la loi du 18 juillet 1837, il est reconnu la personnalité civile aux communes dont les compétences sont élargies. Les conseils municipaux peuvent ainsi régler par leurs délibérations un certain nombre d'objets (ex: gestion des biens communaux) et, pour d'autres questions, délibérer (ex: budget) ou formuler des avis. Les maires exercent leurs attributions soit pour le compte de l'État, soit pour la gestion des intérêts propres de la commune. Parallèlement, la loi du 10 mai 1838 attribue la personnalité civile aux départements et étend la liste des attributions des conseils généraux en distinguant celles respectivement exercées pour le pouvoir central et la gestion des intérêts départementaux. Sous le Second Empire (1852-1870), les attributions des départements (loi du 18 juillet 1866) et des communes (loi du 3 août 1867) sont sensiblement étendues.

Avec la Troisième République (1870-1940), le développement de la décentralisation prend une ampleur nouvelle via l'adoption de deux lois faisant office de chartes locales. En premier lieu, la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux institue l'élection du conseil général au

suffrage universel selon un scrutin majoritaire à deux tours pour une durée de six ans, à raison d'un conseiller élu par canton. Bien qu'ils aient vocation à délibérer sur tous les objets départementaux dont ils sont saisis, les conseils généraux ne disposent pas d'un pouvoir de décision pour l'ensemble des affaires départementales, ce qui sera le cas plus tard avec le décret-loi du 5 novembre 1926. L'exécution de leurs délibérations est assurée par le préfet sous le contrôle d'une commission départementale élue au sein du conseil départemental. En second lieu, la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale institue l'élection au suffrage universel des conseils municipaux pour quatre ans (puis six ans à partir de la loi du 10 avril 1929). Elle généralise en outre l'élection du maire et des adjoints (jusqu'à là limitée aux petites communes), qui sont désignés parmi les membres du conseil municipal au scrutin secret et à la majorité absolue. Par ailleurs, les communes se voient dotées d'une clause de compétence générale (☞ fiche n° 62). Enfin, le contrôle exercé par l'État sur les délibérations du conseil municipal est allégé dans la mesure où ces dernières deviennent exécutoires dès lors qu'elles n'ont pas été annulées par le préfet et qu'elles interviennent dans une matière dont les enjeux sont considérés comme particulièrement importants. En dehors de la parenthèse du régime de Vichy dans lequel tous les responsables territoriaux seront nommés par l'État afin de mieux les contrôler, ce dispositif d'ensemble sera maintenu jusqu'à l'adoption de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux libertés des communes, des départements et des régions (☞ fiche n° 11).

fiche n° 10

↳ Le développement contrasté de la décentralisation de la Quatrième République jusqu'en 1982

Avec l'avènement de la Quatrième (1946-1958) puis de la Cinquième Républiques, l'autonomie des collectivités territoriales va être constitutionnellement reconnue tandis que les différents projets législatifs qui se succéderont en matière de décentralisation territoriale connaîtront des issues plus ou moins heureuses.

En premier lieu, la Constitution du 27 octobre 1946 reconnaît au sein de la République française, une et indivisible, l'existence des collectivités territoriales via l'énumération des communes, des départements et des territoires d'outre-mer (TOM: art. 85). Sont en outre consacrés les principes de libre administration de ces collectivités par des conseils élus au suffrage universel et d'exécution des délibérations desdits conseils par leur maire ou leur président (art. 87). La Constitution renvoie par ailleurs au législateur le soin d'étendre à l'avenir les libertés départementales et municipales avec la possibilité de fixer pour les grandes villes des règles d'organisation et de fonctionnement différentes de celles prévues pour les petites communes ou de prévoir des dispositions spéciales pour certains départements (art. 89). Elle opère enfin une distinction entre le statut des DOM (art. 73) et celui des territoires d'outre-mer (TOM: art. 74). Bien qu'innovantes et prometteuses, toutes ces dispositions constitutionnelles ne trouveront pas véritablement de concrétisation législative. Elles seront reprises par la Constitution du 4 octobre 1958 (principes de libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus et de distinction des régimes des TOM et des DOM) qui apparaîtra néanmoins en retrait par rapport à sa prédécesseure (absence de mention sur l'exécution des délibérations du conseil général, en lieu et place du préfet, par un président élu).

En second lieu, malgré l'adoption de plusieurs lois importantes au début de la Cinquième République, toutes les réformes entreprises par les pouvoirs publics n'ont pas été couronnées du même succès. C'est dans le domaine de la coopération intercommunale (☞ fiches n° 42-55) que l'œuvre du législateur est la plus notable avec la possibilité de créer, au côté des syndicats de communes à vocation unique (SIVU), des syndicats à vocation multiple (SIVOM. ☞ fiche n° 48). En outre, sont institués les districts urbains et les districts par l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959, ainsi que les communautés urbaines par la loi n° 66-1039 du 31 décembre 1966. À l'opposé, la loi « Marcellin » n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes se révélera très décevante au regard des objectifs de réduction drastique du nombre des communes françaises. De son côté, le régionalisme se développe davantage au titre de la déconcentration que de celui de la décentralisation territoriale. L'arrêté ministériel du 22 octobre 1956 crée 22 (puis 21) « régions de programme » qui sont ensuite érigées par le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 en circonscriptions d'action régionale de l'État. Le décret n° 64-251 du 14 mars 1964 institue pour sa part le préfet de région et prévoit la création dans chaque région d'une commission de développement économique et régional (CODER). Le 27 avril 1969, les électeurs français rejettent par référendum le projet de loi relatif à la création des régions sous le statut de collectivités territoriales. La loi du 5 avril 1972 crée alors les régions en retenant l'option d'un statut de compromis avec la formule de l'établissement public territorial.

fiche n° 11

↳ L'Acte I de la décentralisation

L'Acte I de la décentralisation a pour point de départ la loi « Defferre » n° 82-213 du 2 mars 1982 à laquelle on doit trois réformes majeures. Tout d'abord, ce texte procède, à défaut de sa suppression, à un fort allègement de la tutelle exercée par l'État sur les collectivités territoriales (↳ fiche n° 39) via l'institution d'un contrôle *a posteriori* exercé sur les actes adoptés par ces dernières (↳ fiches n° 94-96). Conformément à la loi n° 82-123 du 22 juillet 1982, ces actes deviennent exécutoires de plein droit à compter de leur publicité et de leur transmission au préfet qui n'a plus le pouvoir de les annuler mais seulement de les déférer pour illégalité au tribunal administratif territorialement compétent. Ensuite, faisant directement écho à ce que prévoyait la Constitution du 27 octobre 1946, la loi du 2 mars 1982 substitue au préfet un président de conseil général pour assurer les fonctions d'autorité exécutive du département qui devient par la même occasion une collectivité territoriale de plein exercice. Enfin, les régions sont érigées au rang de collectivité territoriale à compter de la première élection au suffrage universel direct de leurs conseils régionaux respectifs (qui aura lieu le 16 mars 1986 conformément à la loi n° 85-692 du 10 juillet 1985). Parallèlement à ces diverses réformes, la loi de 2 mars 1982 annonce l'intervention de lois ultérieures sur de nombreuses problématiques (répartition des compétences et des ressources entre l'État et les collectivités territoriales, organisation des régions, garanties des personnels des collectivités territoriales, élection et statut des élus locaux, coopérations entre collectivités, participation des citoyens à la vie publique locale).

De nombreuses dispositions législatives sont, dans un premier temps, adoptées sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités avec les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983, n° 83-663 du 22 juillet 1983, n° 85-67 du 25 janvier 1985 et n° 86-17 du 6 janvier 1986. Des principes tels que la répartition des compétences par blocs « *dans la mesure du possible* », la compensation financière, l'interdiction des tutelles entre collectivités,

sont consacrés de même que de nombreux transferts de compétences en direction de ces dernières sont réalisés (↪ fiches n° 69-83). De son côté, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 institue la fonction publique territoriale qui subit une première vague de réformes avec la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987. Dans un second temps, et au lendemain de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, plusieurs législations se succèdent dans le cadre de la réforme du statut de nombreuses collectivités territoriales (DROM, COM, Corse. ↪ fiches n° 17-20). Le législateur s'attache également à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux via la reconnaissance de droits spécifiques aux représentants élus des collectivités (lois n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) et n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. ↪ fiche n° 32). À la suite de plusieurs révisions constitutionnelles, il réforme à différents titres le droit électoral local (lois organiques n° 98-404 du 25 mai 1998 et n° 2005-294 du 5 avril 2000, loi n° 2000-496 du 6 juin 2000. ↪ fiche n° 24). La coopération intercommunale (lois du 6 février 1992 et n° 99-586 du 12 juillet 1999. ↪ fiches n° 42-45) et la démocratie participative locale (loi du 6 février 1992 et du 27 février 2002 ↪ fiches n° 35-36) font également partie des grands chantiers législatifs en matière décentralisatrice.

fiche n° 12

↳ L'Acte II de la décentralisation

Par «Acte II de la décentralisation», on désigne l'ensemble des réformes décentralisatrices qui ont été opérées durant les années 2003 et 2004. La plus importante d'entre elles réside dans le vaste mouvement de constitutionnalisation dont la décentralisation a été l'objet à la suite de l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2003-27 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Outre l'inscription au sein de l'article 1^{er} du principe selon lequel l'organisation de la République française est décentralisée, il a été procédé à un important toilettage du titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales via la réécriture de dispositions préexistantes. Ainsi, l'article 72 de la Constitution a été dûment complété de plusieurs alinéas portant sur la vocation des collectivités territoriales à exercer les compétences susceptibles d'être le mieux mises en œuvre à leur échelon (principe de subsidiarité. ↪ fiche n° 64), le droit pour lesdites collectivités à l'expérimentation normative (↪ fiche n° 66), le principe d'interdiction des tutelles initialement consacré par le législateur et la technique de la «collectivité chef de file» (↪ fiche n° 65). S'agissant de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus, il a été ajouté que ces dernières disposaient d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences respectives (↪ fiche n° 87). Ont également été révisés l'article 73 relatif aux DROM (↪ fiche n° 17) et l'article 74 consacré aux COM (↪ fiche n° 18). Parallèlement, il a été inséré au sein de la Constitution de nouvelles dispositions avec les articles 72-1 (droit de pétition, référendum local), 72-2 (principe d'autonomie financière des collectivités territoriales), 72-3 (reconnaissance des populations d'outre-mer au sein de la République française) et 72-4 (consentement préalable des électeurs concernés à tout changement statutaire d'un département, d'une région ou d'une collectivité d'outre-mer).

Sur le fondement des dispositions nouvellement introduites par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, plusieurs lois organiques ont ainsi été rapidement adoptées : la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales qui sera largement réformée par la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 (↪ fiche n° 66), la loi organique n° 2003-705 relative au référendum local et la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. De nombreuses lois organiques ont suivi s'agissant du statut des départements, des régions et des collectivités ultramarines avec notamment les lois organiques n° 2004-192 du 27 février 2004 et n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 relatives au statut d'autonomie de la Polynésie française et celle n° 2007-223 du 21 février 2007 relative à l'outre-mer.

De son côté, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a opéré des transferts de compétences en direction des collectivités territoriales dans des matières très diverses (ex : aides économiques aux entreprises, voirie routière, action sociale) tout en réformant à différents titres le droit de la coopération intercommunale. Sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le législateur a également prévu la possibilité pour certaines collectivités territoriales d'exercer à titre expérimental et provisoire diverses compétences (ex : financement et réalisation d'équipements sanitaires).

fiche n° 13

↳ La consécration inaboutie d'un Acte III de la décentralisation

Bien qu'elles n'aient pas formalisé l'avènement d'un Acte III de la décentralisation, les nombreuses réformes textuelles qui se sont succédées à partir de 2007 n'en ont pas moins été majeures à différents titres. Ainsi, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République s'est soldée par la révision de l'article 73 de la Constitution afin de faciliter l'adaptation des règles nationales aux DROM, et l'insertion d'un article 75-1 sur les langues régionales faisant désormais partie « *du patrimoine de la France* ». La collectivité de Mayotte a été érigée en DOM (loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009) exerçant les compétences d'un DROM (loi organique n° 2010-1486 et loi ordinaire n° 2010-1487 du 7 décembre 2010) tandis que les collectivités de la Guyane et de la Martinique ont accédé au statut de collectivité unique (↳ fiche n° 17). De son côté, en dehors du défunt conseiller territorial, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) a supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements. Celle-ci sera réintroduite par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 d'affirmation des métropoles et de modernisation de l'action publique territoriale (MAPTAM) avant de disparaître à nouveau avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (NOTRe). Ont également été instituées les métropoles (↳ fiche n° 53), les communes nouvelles (↳ fiche n° 14) et l'élection directe des membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre (↳ fiche n° 45). Avec la loi organique n° 2013-402 et la loi ordinaire n° 2013-403 du 17 mai 2013, les règles applicables à l'élection des conseillers municipaux, communautaires et départementaux ont été modifiées (↳ fiches n° 44-45). Quelques mois plus tard, le législateur a interdit de cumuler toute fonction exécutive locale avec le mandat de député, de sénateur ou de député européen (lois organiques n° 2014-216 et