

Institutions administratives

Licence I – AES – Année 2008-2009

Plan du cours de madame Carpi-Petit suivi de la dernière partie du cours

INTRODUCTION

Section 1 : La définition de l'administration

- A – Définition fonctionnelle de l'administration
 - 1 – Notion d'intérêt général
 - 2 – La subordination au Gouvernement, caractéristique de l'administration
- B – Définition organique de l'administration

Section II : Les modalités d'organisation de l'administration

- A – La centralisation
- B – La décentralisation
 - 1 – La décentralisation territoriale
 - 2 – Décentralisation techniques ou par services

Section III : Le contrôle de l'administration

- A – Le contrôle parlementaire
- B – Le contrôle juridictionnel
- C – Le contrôle administratif
 - 1 – Les organes sous la dépendance du Gouvernement
 - 2 – Les autorités administratives indépendantes

TITRE 1^{ER} : LA STRUCTURE DE L'ÉTAT FRANÇAIS

CHAPITRE I – LES DIFFÉRENTS MODÈLES DE DÉCENTRALISATION

Section I – Les techniques de division du territoire

- §1 – L'État composé
 - I - La confédération
 - II - La fédération
- §2 – L'État simple
 - I - La définition de l'unité territoriale
 - II - Les deux conceptions historiques de l'unité territoriale
 - A - Les états faibles : le self-government anglo-nordique
 - B - Les États forts : modèle de l'administration napoléonienne

Section II – Le modèle français

- §1 - La déconcentration
- §2 - La décentralisation
 - A – Les communes
 - B – Les départements
 - C – Les régions

CHAPITRE II : LA PLACE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS L'ÉTAT UNITAIRE

Section I – L'autonomie locale

- §1 - L'étendue de l'autonomie locale
 - I – Le contenu de l'autonomie locale
 - II – Les limites de l'autonomie locale

- §2 – Les garanties de l'autonomie locale
 - I – Les bases de l'autonomie locale
 - A - En droit interne
 - B - En droit supra-national
 - II – Les mécanismes de protection de l'autonomie locale

Section II – La reconnaissance européenne

TITRE II – LES INSTITUTIONS CENTRALISÉES

CHAPITRE I : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Section I – L'institution préfectorale

- §1 – Le Préfet
 - I – Présentation
 - II – Le préfet de département
 - A – Le statut du préfet de département
 - B – Les attributions du préfet de département
 - III – Le préfet de région
 - A – Statut
 - B - Attributions
- §2 – Les directions locales
 - I – Les directions départementales
 - II – Les directions régionales
- §3 – Les sous-préfets

Section II – Le maire en tant qu'agent de l'État

CHAPITRE II : LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

Section I – les secteurs d'intervention des autorités administratives indépendantes

- §1 – Les relations administrations-administrés
 - A – La transparence administrative : la commission d'accès aux documents administratifs (CADA)
 - B – La tentative de solution des conflits : le Médiateur de la République
 - C – La lutte contre les discriminations et pour l'égalité : la HALDE
- §2 – L'activité économique
 - A – L'autorité de régulation des marchés financiers (AMF)
 - B – Le conseil de la concurrence
- §3 – L'informatique et l'information
 - A – La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)
 - B – Le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Section II – Le statut des autorités administratives indépendantes

- §1 – La composition des autorités administratives indépendantes
 - A – Désignation
 - B – Mandat
- §2 – Les attributions des autorités administratives indépendantes
 - A – Le pouvoir réglementaire
 - B – Le pouvoir répressif
- §3 – La mission des autorités administratives indépendantes : la régulation

TITRE III – LES INSTITUTIONS DÉCENTRALISÉES

CHAPITRE I – LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Section I – Présentation des collectivités territoriales françaises

§1 - Les collectivités métropolitaines

§2 - les collectivités se trouvant en outre-mer

Section II – Les éléments de définition des collectivités locales

§1 – Le territoire

A – La délimitation des territoires locaux

B – Les découpages locaux actuels

§2 - La personnalité morale de droit public

A – Les collectivités territoriales sont à la tête d'un patrimoine

B – Les collectivités territoriales peuvent voir leur responsabilité engagée

§3 - Les organes élus

A – Les communes

1) Le conseil municipal

3) Le maire et ses adjoints

B – Les départements

1) Le conseil général

2) Le président au conseil général

C – Les régions

1) Le conseil régional

2) Le président du conseil régional

D – Les collectivités à statut particulier

1) Paris

2) La Corse

3) Les collectivités d'Outre-Mer

Section 2 – Les compétences des collectivités locales

§1 – L'étendue des compétences locales

I – La clause générale de compétence

A – L'existence de la clause générale de compétence

B – La question des compétences propres des collectivités territoriales

1) La notion de compétence propre en droit français

2) L'apport de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

3) Les compétences propres des collectivités territoriales dans la constitution

II – Les principes de répartition des compétences locales

III – Les limites générales des compétences locales

A – Les limites quant aux domaines d'action des collectivités territoriales

B – Les limites quant aux actes des collectivités territoriales

§2 – La répartition des compétences des collectivités territoriales

I - Les compétences communales

II - Les compétences départementales

III - Les compétences régionales

CHAPITRE II – L'INTERCOMMUNALITÉ

Section I - Les coopérations institutionnelles

§1 - Les établissements publics de coopération intercommunale

I - Les règles communes

II - Les syndicats de communes

III - Les communautés

A - La communauté de communes (2286 en janvier 2004)

- B - La communauté d'agglomération (155 le 1^{er} janvier 2004)
- C - La communauté urbaine
- D - L'intérêt communautaire, dénominateur commun des communautés
- IV - Le régime particulier des agglomérations nouvelles
- §2 - Les autres établissements publics de coopération locale

Section II - La collaboration contractuelle

- §1 - Les formules initiales
- §2 - Les nouveaux types de conventions
- §3 - Les commissions et comités
- §4 - Les structures dotées de la personnalité morale

TITRE III – LES INSTITUTIONS DÉCENTRALISÉES

Cette gestion plus proche du citoyen, qu'on oppose à la gestion centralisée, est réalisée par les collectivités territoriales (chapitre I) ainsi que par les établissements publics de coopération qui tendent à se multiplier depuis deux décennies (chapitre II).

Chapitre I– Les collectivités territoriales

Présentation des collectivités territoriales (section I) ; éléments de définition des collectivités territoriales (section II).

Section I – Présentation des collectivités territoriales françaises

La liste des collectivités territoriales françaises est, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (**28 mars 2003, loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République**), inscrite à l'article 72C : « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'Outre-Mer régies par l'article 74.* » On peut distinguer les collectivités métropolitaines des collectivités d'outre-mer

§1 - Les collectivités métropolitaines

Il y en a deux catégories :

- **les collectivités de droit commun** : ce sont les communes (plus de 36.500), les départements métropolitains (96) et les régions métropolitaines (22).
- **Les collectivités à statut particulier** : cette notion a été consacrée par la révision constitutionnelle de 2003. Il y a deux collectivités à statut particulier en métropole :

⇒ **Paris** : Paris obéit à un statut dérogatoire car **il est à la fois une commune et un département**. Le Conseil de Paris, élu comme un conseil municipal, est à la fois assemblée délibérante de la commune et du département. Le maire de Paris cumule les fonctions de l'exécutif communal et départemental. Par ailleurs, en tant que commune, Paris a la particularité d'être organisé en arrondissements.

⇒ **La Corse** : en 1982, la Corse était devenue une **région**. La loi du 13 mai 1991 l'a transformée en collectivité territoriale à statut particulier mais elle est traditionnellement comptée au titre des régions métropolitaines. Elle dispose ainsi d'organes qui lui sont propres et de pouvoirs plus étendus que ceux conférés aux autres collectivités territoriales. Ces pouvoirs ont été encore accrus par la L. n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

§2 - les collectivités se trouvant en outre-mer

Il y en a 2 catégories. Le nouvel article 72-3 de la Constitution distingue 2 types de collectivités territoriales d'outre-mer : les départements et régions d'outre-mer d'une part ; les collectivités d'outre-mer d'autre part.

- **les départements et régions d'outre mer** : on retrouve outre-mer des collectivités identiques à celles qui existent en métropole. Outre de nombreuses communes, il y a :
⇒ **4 départements d'outre-mer ou DOM** : la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion et la Martinique ;
⇒ **4 régions d'outre-mer ou ROM** qui présentent la particularité de recouvrir un territoire identique à celui des DOM. Les DOM/ROM obéissent à un régime juridique fixé par l'article 73C et qui permet l'adaptation des lois et règlements nationaux, adaptations qui sont parfois décidées par les collectivités territoriales elles-mêmes. Elles disposent donc d'une autonomie accrue.
- **Les collectivités d'outre-mer** : la révision constitutionnelle de mars 2003 (art. 74C) a supprimé la catégorie des territoires d'outre-mer en lui substituant la catégorie des collectivités d'outre-mer. Ces collectivités d'outre-mer regroupent **toutes les collectivités d'outre-mer qui ne constituent pas des DOM/ROM**. Concrètement, cela vise Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et Mayotte. Ces collectivités d'outre-mer ont un statut particulier précisé par l'article 74C.

Notons enfin que **les terres australes et antarctiques** qui étant auparavant des TOM, ne sont pas considérées comme des COM du fait de l'absence de population permanente.

Par ailleurs, et pour être complet, la **Nouvelle-Calédonie** a un statut constitutionnel propre qui ne permet pas de la rattacher à une catégorie. Elle est une catégorie à elle-seule.

Il est déjà possible de noter, à titre préliminaire, que les collectivités territoriales françaises présentent un certain nombre de points communs qui, réunis, permettent de préciser leur identité. Ces points communs sont au nombre de trois :

- **Le nom** : le nom d'une collectivité territoriale est le plus souvent choisi en fonction de l'histoire (personnage célèbre, batailles) et de la géographie (fleuves, massifs montagneux). Les collectivités territoriales peuvent changer de nom, si elles le souhaitent. Ce fut le cas pour certains départements qui voulaient éliminer des connotations péjoratives potentiellement nuisibles au tourisme (Basses-Pyrénées → Pyrénées-Atlantiques ; Côtes-du-Nord → Côtes d'Armor). Les procédures de changement de nom sont exposées dans le Code général des collectivités territoriales.
- **Le territoire** : on y reviendra ensuite. Mais il faut tout de même préciser dès maintenant que le territoire est un élément décisif de l'individualité juridique car il permet la délimitation des compétences de la collectivité (elle ne peut intervenir hors de son territoire sauf dans des cas particuliers liés à l'intérêt général et dont l'étude ne relève pas de ce cours). On l'a d'ailleurs déjà évoqué dans le cours précédent.

- **La population** : toutes les collectivités territoriales ont en principe une population même s'il existe de rares exceptions. Ainsi, quatre communes de la Meuse ont perdu leur population mais ont néanmoins conservé leur statut en raison des souvenirs de la guerre 14-18 que leur nom évoque. De même, et à l'inverse, les terres australes et antarctiques ont perdu leur statut de collectivité territoriale lors de la réforme constitutionnelle de 2003 du fait de l'absence de population permanente. L'ampleur de la population est un élément très important car les aides de l'État, par exemple, sont calculées en fonction du nombre d'habitants de la collectivité territoriale.

Ces éléments relèvent, en quelque sorte, de la fiche d'état civil des collectivités territoriales. Mais il est aussi possible de préciser les éléments de définition des collectivités territoriales, ce que nous allons voir maintenant.

Section II – Les éléments de définition des collectivités locales

L'article 72 de la Constitution énumérait initialement comme « *collectivités territoriales de la République* » les communes, les départements et les territoires d'outre-mer. Il ne mentionnait donc pas les régions. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a ajouté les régions à cette énumération. Il ajoute par ailleurs que « *toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.* »

Les collectivités territoriales font donc l'objet d'une liste, c'est pourquoi il est possible de préciser quelles sont les personnes publiques qui entrent dans cette catégorie. Cependant, il n'existe pas de statut abstrait et complet des collectivités territoriales françaises. Cela n'empêche pas de dégager des caractéristiques immuables des collectivités territoriales qui sont au nombre de trois : le territoire (I), la personnalité morale (II) et l'existence d'organes élus (III).

§1 – Le territoire

Le territoire est **l'élément essentiel** de l'identification des collectivités territoriales. En effet, ce qui définit une collectivité territoriale de manière prépondérante est le fait qu'elle gère les problèmes administratifs propres à une circonscription administrative dont elle a la responsabilité. Une collectivité territoriale est ainsi traditionnellement **une portion du territoire national** qui suppose donc une délimitation précise. Le terme collectivité territoriale finalement retenu par la constitution au lieu du terme de collectivité locale montre d'ailleurs à quel point l'aspect territorial est fondamental dans la reconnaissance de l'existence d'une collectivité territoriale.

A – La délimitation des territoires locaux

- **Compétence pour délimiter les territoires** : cette compétence est législative lorsqu'elle se fait dans le cadre de la création d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale. Lorsqu'il s'agit simplement de modifier le territoire d'une collectivité territoriale déjà existante, la compétence est législative pour les régions, réglementaire pour les autres collectivités territoriales. Par exemple, annexion d'une nouvelle partie de territoire abandonnée par la collectivité qui le gérait à l'origine.

- **Principes de fond régissant la délimitation des territoires** : c'est la jurisprudence qui a dégagé certains principes de fond qui s'imposent au pouvoir – législatif ou réglementaire - chargé de la délimitation. Le JA peut en effet être saisi des litiges relatifs à la délimitation des territoires des collectivités territoriales, ce qui lui a donné l'occasion de dégager un certain nombre de principes, complétés par l'apport du conseil constitutionnel.

☞ *CE, 18 novembre 1977, Commune de Fontenay-sous-Bois, rec. p. 548 ; D. 1978, p. 530, note G. Peiser ; RDP 1978, p. 526, concl. M. Franc*

Le Conseil d'État affirme qu'en principe il faut faire en sorte que les limites extérieures de chaque circonscription coïncident entre elles. Cela signifie que la limite territoriale d'une collectivité territoriale doit aussi être la limite de la collectivité territoriale voisine de même nature (commune-commune, département-département, région-région). **Il ne faut pas de superposition**. Il peut cependant être dérogé à ce principe pour des motifs d'intérêt général.

☞ *CE, 20 février 1981, Commune de Saint-Quay-Portrieux, DA 1981, n°112*

Le Conseil d'État admet que le territoire d'une commune littorale comprend le domaine public maritime et la mer territoriale.

☞ *Conseil constitutionnel, décision n°85-196DC du 8 août 1985, rec. p. 63*

Le découpage des circonscriptions servant de cadre à l'élection du congrès de la Nouvelle-Calédonie doit se faire sur des bases essentiellement démographiques, c'est-à-dire en équilibrant les circonscriptions sur le plan de **la population contenue**. Le découpage ne se fait donc pas en fonction de la superficie du territoire. Ce principe admet une limite pour tenir compte, à nouveau, d'impératifs d'intérêt général.

- **Les modifications des territoires** : les textes propres à chaque collectivité territoriale organisent les possibilités de modification des limites territoriales des collectivités territoriales. Par ailleurs, la révision constitutionnelle de mars 2003 a inscrit dans l'article 72-1 de la Constitution la possibilité de consulter les électeurs à propos de la modification de ces limites :

- La modification des territoires communaux peut résulter de la réunion d'une partie d'une commune à une autre commune, ou de la scission d'une commune, ou encore de la fusion de plusieurs communes. Elle est régie pour l'essentiel par l'article L. 2112-2 du Code général des collectivités territoriales. La décision doit être précédée d'une **enquête publique** et est prise soit par **arrêté préfectoral**, soit par **décret** lorsque les limites cantonales sont affectées.
- La modification des limites des départements est prévue par l'article L. 3112-1 du Code général des collectivités territoriales. Elle suppose un décret en Conseil d'État lorsque tous les conseils généraux concernés sont d'accord. S'il y a désaccord entre les conseils généraux concernés, il faut une loi.
- La modification des limites territoriales des régions suppose une loi (art. L. 4122 du Code général des collectivités territoriales) sauf lorsqu'elle résulte d'un décret modifiant les limites départementales suivant la procédure de l'article L. 3112-1 du Code général des collectivités territoriales. Elle peut être demandée par les conseils régionaux et les conseils généraux intéressés, mais le Gouvernement dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour la décider :

- Les chefs-lieux :

- Le chef-lieu de la commune n'est pas défini par les textes mais il correspond, selon la jurisprudence, à l'emplacement de la mairie, c'est-à-dire à l'endroit où se réunit le conseil municipal.
- Le chef-lieu des départements, quant à lui, peut être déplacé par décret en conseil d'État après consultation du conseil général et des conseils municipaux intéressés (art. L. 3112-2 Code général des collectivités territoriales)
- Enfin, le chef-lieu des régions peut être déplacé par décret en CE pris après avis du conseil régional, des conseils généraux et des conseils municipaux intéressés (L. 5 juill. 1972, art. 2)

B – Les découpages locaux actuels

1) Les communes

La commune est la **collectivité de base de l'organisation du territoire**. Précisons tout de suite que leur nombre très élevé s'explique par la petite taille de la plupart des communes françaises. Cette petite taille entraîne des difficultés de gestion, notamment parce que moins il y a d'habitants, moins il y a de ressources propres.

L'une des problématiques récurrentes du droit des collectivités locales françaises est de diminuer le nombre des communes, par exemple en encourageant les opérations de fusion (**L. 16 juillet 1971 relative aux fusions**).

Par ailleurs, les communes font parfois elles-mêmes l'objet de démembrements territoriaux :

- les **sections de communes** sont des parties de communes possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. Dotées de la personnalité juridique, ce sont en effet des établissements publics, elles sont gérées par une commission syndicale.
- Les **communes associées** résultent des fusions de communes. C'est une structure constituée sur le territoire d'une commune qui est issue d'une fusion. Elle est dotée d'un maire délégué et d'une mairie annexe mais n'en possède pas pour autant la personnalité juridique.
- Les **arrondissements** sont une formule réservée à Paris, Lyon et Marseille. Ils sont dotés de conseils d'arrondissement qui élisent en leur sein un maire d'arrondissement. Ils n'ont pas la personnalité juridique.

2) Les collectivités intermédiaires

Ce sont les départements et les régions.

- **Les départements** : A l'origine, il y avait 83 départements en France. Actuellement, il y en a 96 en métropole auxquels s'ajoutent quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion).
- **Les régions** : Il existe 26 régions françaises : 22 en France métropolitaine et 4 outre-mer.

Le problème des collectivités intermédiaires tient surtout à leur coexistence :

- **du point de vue de l'administré** : la coexistence est une source de complexité d'autant que la répartition des compétences entre départements et régions manque de clarté et

que les départements et les régions sont souvent compétents dans des secteurs très voisins ;

- **du point de vue de la gestion des ressources publiques** : la coexistence des départements et des régions est une source de surcoût (fonctionnement, charges des élus...)
- **du point de vue du fonctionnement administratif** : la coexistence des départements et des régions peut être source de dysfonctionnement du fait de la concurrence qui apparaît parfois entre les deux collectivités. Cependant, cela peut aussi être un facteur de dynamisme...

§2 - La personnalité morale de droit public

Les personnes morales sont des sujets de droit qui ne sont pas des individus (c'est-à-dire des personnes physiques). Elles existent en droit privé (associations...), en droit international et en droit interne. Elles sont propriétaires d'un patrimoine, peuvent agir en justice, elles ont un nom, un domicile, etc. Elles sont destinées à permettre la gestion d'un intérêt collectif.

La personnalité juridique est un élément fondamental de l'existence des collectivités territoriales :

↳ Ainsi, le conseil constitutionnel a rappelé implicitement, dans une décision du 28 décembre 1982 que les arrondissements tels qu'existant à Paris ou à Marseille ne sauraient être assimilés à des collectivités territoriales puisqu'ils ne disposent pas de la personnalité juridique.

C'est en conséquence de cette nature que les collectivités territoriales sont titulaires de droits et elles sont également soumises à des obligations du fait de leur existence en tant que sujets de droit. **La personnalité morale permet aux collectivités territoriales d'accomplir les actes de la vie juridique.**

Par ailleurs, le caractère public de leur nature permet de leur octroyer un certain nombre d'avantages. Elles disposent ainsi, par exemple, de **prérogatives de puissance publique** qu'on appelle aussi **prérogatives exorbitantes du droit commun**. Il faut comprendre en effet que, pour agir, les personnes publiques disposent de deux catégories de moyens d'action :

- Elles peuvent recourir aux moyens que lui offrent le droit privé, c'est-à-dire agir selon les modes de la gestion privée, par exemple en concluant des contrats.
- Elles peuvent aussi utiliser des moyens de droit public, qu'on appelle aussi **prérogatives exorbitantes du droit commun** qui le plus souvent sont des moyens coercitifs, leur permettant d'imposer leur volonté à des destinataires parfois récalcitrants.

Pour résumer l'octroi de la personnalité morale aux collectivités territoriales a deux conséquences fondamentales :

- les collectivités territoriales sont à la tête d'un patrimoine
- les collectivités territoriales peuvent voir leur responsabilité engagée

Il y a trois sortes de responsabilité :

- **La responsabilité administrative** : c'est la responsabilité la plus fréquemment engagée. Elle suppose, d'une part, de répartir la responsabilité entre la collectivité territoriale et ses agents et, d'autre part, de répartir la responsabilité entre la collectivité territoriale et l'État.

- **La question de la répartition de la responsabilité entre la collectivité territoriale et ses agents** se pose lorsqu'un dommage est causé par un acte ou une abstention d'un agent d'une collectivité territoriale. En règle générale, ce sera la responsabilité de la collectivité territoriale qui sera engagée. Ce n'est que si l'agent a commis une faute personnelle – c'est-à-dire qu'elle n'a aucun lien avec le service - que sa responsabilité sera engagée à la place de celle de la collectivité territoriale. Ex : passage à tabac d'un usager.
- **La question de la répartition de la responsabilité entre la collectivité territoriale et l'État** a été renouvelée par les réformes de décentralisation car **tout transfert de compétence implique le transfert de la responsabilité qui lui correspond**. Ainsi, les collectivités territoriales voient régulièrement s'accroître l'étendue de leurs domaines de responsabilité. Simplement, dans certains cas, la responsabilité de l'État pourra être engagée pour carence du contrôle de légalité. Le préfet doit en effet veiller à la légalité des décisions des collectivités territoriales. Dans ce cas, il y a partage de responsabilité entre l'État et la collectivité territoriale.
- **La responsabilité civile** : elle peut être engagée dans un certain nombre d'hypothèses. Ce sera le cas dans l'hypothèse d'un litige portant sur un contrat de droit privé que la collectivité territoriale aurait conclu. Idem en ce qui concerne les actes de gestion du domaine privé ou encore les dommages causés par les véhicules terrestres à moteur dont la collectivité territoriale est propriétaire (**L. du 31 décembre 1957**).
- **La responsabilité pénale** : L'article 121-2 du nouveau code pénal (L. 22 juill. 1992) dispose que :

Article 121-2 du NCP : « *Les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7 et dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants. Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.* »

Le champ de la responsabilité pénale des collectivités territoriales et de leurs groupements est donc limité aux « *infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.* » Ce critère d'imputation de la responsabilité pénale impose d'identifier les activités publiques pouvant être déléguées. Cela exclut donc :

↳ Les activités de police (qui ne peuvent jamais être confiées à des tiers) :

↳ Les activités qui relèvent de l'enseignement public comme la surveillance des élèves.

§3 - Les organes élus

Les collectivités territoriales disposent d'organes qui leur sont propres (conseil élu, exécutif élu ou nommé).

Cela implique, par exemple, que lorsque les régions sont passées du statut d'établissement public à celui de collectivité territoriale, il a fallu les doter d'une assemblée délibérante élue

au suffrage universel. Toute entité possédant des organes élus ne sont cependant pas des collectivités territoriales. Ainsi, les arrondissements disposent d'une assemblée délibérante et d'un maire, sans pour autant qu'il soit possible d'estimer qu'ils sont des collectivités territoriales. Il n'en demeure pas moins que les collectivités territoriales sont toujours représentées par des organes élus. Voyons successivement les communes (A), les départements (B), les régions (C) et les collectivités à statut particulier (D).

A – Les communes

Aux termes de l'article L. 2121-1 du Code général des collectivités territoriales : « *Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou plusieurs adjoints.* »

1) Le conseil municipal

- Le CM se compose de **9 à 69 conseillers**, sauf les cas particuliers de Paris (163), Marseille (101) et Lyon (73). Les conseillers municipaux sont **élus au suffrage universel direct**.

- La **révision constitutionnelle du 25 juin 1992** a introduit, conformément aux exigences du Traité de Maastricht, le principe du droit de vote et d'éligibilité aux **citoyens de l'union résidant en France** mais ces élus ne peuvent pas exercer les fonctions de maire ou d'adjoints, ni participer à la désignation des grands électeurs sénatoriaux ou à l'élection des sénateurs.

- Les conseillers municipaux sont **élus pour 6 ans**.

- La **loi du 19 novembre 1982** a réformé le scrutin pour les communes de 3.500 habitants et plus afin de garantir une meilleure représentation des minorités. Le système est ainsi mixte puisqu'il inclut le mécanisme du scrutin majoritaire et celui de la représentation proportionnelle. Ainsi, lorsqu'une liste recueille au 1^{er} tour la majorité absolue des suffrages exprimés, elle obtient d'office la moitié des sièges au conseil municipal, le reste étant attribué *au prorata* du nombre de voix pour chaque liste. Si aucune liste n'obtient la majorité absolue, on procède à un second tour et la liste qui obtient la majorité des voix obtient aussi la moitié des sièges à pourvoir, le reste étant attribué au prorata du nombre de voix pour chaque liste.
- Dans les communes de moins de 3.500 habitants, on procède à un scrutin majoritaire à 2 tours avec possibilité de panachage.

- Par ailleurs, dans les communes de plus de 3.500 habitants s'applique la **loi du 6 juin 2000 sur la parité hommes-femmes**.

- Le conseil municipal se réunit au moins **une fois par trimestre**. Les débats sont **publics**.

3) Le maire et ses adjoints

Le maire et ses adjoints sont élus par le conseil municipal parmi ses membres. L'âge minimal pour être élu maire est de 18 ans. Le Conseil municipal est libre de fixer le nombre des adjoints, dans la limite de 30% de l'effectif du conseil.

Le maire a une « double casquette ». Il est à la fois le chef de l'administration communale décentralisée et le représentant de l'État dans la commune :

- **le maire est l'exécutif de la commune** : il prépare les délibérations du CM qu'il préside et en exécute les décisions. Idem pour le budget municipal. Par ailleurs, il signe et exécute les contrats et nomme aux emplois créés par le CM. Enfin, il est chargé de la police administrative sur le territoire de la commune (prévention des troubles à l'ordre public).
- **le maire exerce des fonctions en tant qu'agent de l'État**. Il est alors soumis au pouvoir hiérarchique. A ce titre, par exemple, il assure l'exécution du service de l'état civil, sous l'autorité du procureur de la République et du ministre de la Justice. J'insiste bien sur le fait qu'il n'est subordonné à l'État que dans sa seconde fonction. En tant qu'exécutif de la commune, il est autonome par rapport au Gouvernement.

B – Les départements

L'administration du département comprend le conseil général (1) et son président (2).

1) *Le conseil général*

Le conseil général règle, par ses délibérations, les affaires du département selon les termes de l'article 23 de la **loi du 2 mars 1982** (art. L. 3211-1 du Code général des collectivités territoriales). Le conseil général se réunit au moins une fois par trimestre.

Il y a un conseiller général par **canton** (subdivisions non personnalisées des départements). Étant donné qu'il n'y a pas de pondération en fonction du nombre d'habitants du canton, cela signifie que les cantons les moins peuplés (concrètement, les cantons ruraux) sont surreprésentés par rapport aux cantons les plus peuplés (concrètement, les cantons urbains). Or, les conseillers généraux font partie des grands électeurs qui désignent les sénateurs... Cela explique sans doute pourquoi le sénat est traditionnellement considéré comme la « chambre conservatrice ».

Pour être éligible, il faut être **majeur**, de **nationalité française** et figurer sur les listes électorales ou sur les rôles des contributions directes du département. Les conseillers généraux sont élus pour **6 ans**, renouvelés par moitié tous les trois ans. Les élections ont lieu au **suffrage universel direct** et au **scrutin uninominal majoritaire à deux tours**. Pour être élu dès le premier tour, un candidat doit donc obtenir la majorité absolue des voix et au moins $\frac{1}{4}$ des voix des électeurs inscrits.

2) *Le président au conseil général*

Le conseil général élit son président et la commission permanente en son sein. Le préfet n'assiste au conseil général qu'en accord avec le président ou sur la demande du 1^{er} ministre.

Le président du conseil général est l'organe exécutif du département. Il prépare et exécute les délibérations du conseil général. Il est l'ordonnateur des dépenses du département et prescrit les recettes. Il est le chef des services du département et gère le domaine départemental. Il représente par ailleurs le département dans la vie juridique (contrats...).

C – Les régions

L'article 3 de la loi du 5 juillet 1972 (qui créait les régions en tant qu'établissement public) condensait l'essentiel en ce qui concerne les organes : « *le conseil régional par ses délibérations, le comité économique et social par ses avis, et le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région.* »

La **loi du 2 mars 1982**, qui a donc remplacé les établissements publics régionaux par les collectivités territoriales régionales, modifie cette distribution des pouvoirs : l'exécutif appartient désormais au président du conseil régional, organe élu (art. 61 de la loi).

La passation de pouvoir entre le préfet et le président s'est effectuée dès le **15 avril 1982**. De ce fait, le préfet de région n'exerce de compétences qu'en qualité de chef de la région (en tant que circonscription déconcentrée et non en tant que collectivité territoriale).

Ces aspects sont traités dans les articles L. 4131-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

1) *Le conseil régional*

Les membres du conseil régional doivent être élus au suffrage universel direct : le fonctionnement de cette assemblée délibérante est calqué sur celui des conseils généraux.

Mode de désignation des conseillers régionaux : c'est la loi n°2003-327 du 11 avril 2003, complétée par le D. n°2004-30 du 9 janvier 2004 qui a fixé le mode de désignation des conseillers régionaux :

- mandat de 6 ans ;
- scrutin de liste à deux tours ;
- accession au second tour si obtention de 10% des voix des inscrits et participation à la répartition des sièges si 5% des voix des inscrits ;
- Instauration de sections départementales pour ne pas trop distendre le lien entre l'élu et l'électeur : dans un premier temps, la répartition des sièges entre les différentes listes s'effectue dans le cadre régional au scrutin de liste à deux tours. Dans un second temps, la répartition des sièges à l'intérieur de chaque liste s'opère proportionnellement aux voix obtenues par liste dans le département.

Le statut des conseillers régionaux est le même que ce lui des conseillers généraux.

2) *Le président du conseil régional*

L'attribution à la région d'un exécutif élu est à l'évidence une des modifications les plus importantes réalisées par la loi de décentralisation du 2 mars 1982.

En dehors des conditions classiques de majorité (absolue aux 2 premiers tours, majorité relative au 3^e) et de quorum, la **loi n°98-135 du 7 mars 1998** apporte 2 précisions :

- cette élection ne donne lieu à aucun débat ;
- à chaque tour de scrutin, les candidats doivent remettre aux membres du conseil, par l'intermédiaire du doyen d'âge « *une déclaration écrite présentant les grandes*

orientations politiques, économiques et sociales de [leur] action » pour la durée du mandat.

D – Les collectivités à statut particulier

L'entrée, en 2003, des collectivités à statut particulier dans la liste des catégories constitutionnelles de collectivités territoriales autorise expressément le législateur à ne pas donner un statut identique aux collectivités. Cette nouvelle catégorie inclut Paris (1), la Corse (2) et les collectivités d'outre-mer (3).

1) Paris

Depuis la loi du 31 décembre 1975, Paris est un territoire sur lequel coexistent deux collectivités : la ville et le département. Cela pouvait être source de complexité, aussi la **loi du 2 mars 1962** a-t-elle précisé le statut des organes parisiens :

- un **conseil municipal** nommé **conseil de Paris** présidé par le **maire de Paris**. Il comprend 163 membres ;
- des **conseils d'arrondissement** élus au suffrage universel direct : les listes doivent comprendre autant de candidats qu'il y a de siège à pourvoir. Les 1^{er} des listes sont élus au conseil de Paris, les suivants dans l'ordre sont élus conseillers d'arrondissement ;
- les **maires d'arrondissement** : ils sont élus par chaque conseil d'arrondissement.

2) La Corse

Depuis la loi du 13 mai 1991, la Corse a un statut particulier du fait de la distinction entre l'organe délibérant, l'**assemblée de Corse**, et l'organe exécutif qui est un organe collégial, le **conseil exécutif** élu par l'assemblée de Corse et responsable devant elle. Enfin, à ces institutions s'ajoute le **conseil économique, social et culturel**.

3) Les collectivités d'Outre-mer

→ Les départements et les régions d'outre-mer (DROM)

L'une des caractéristiques de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion est qu'en leur sein coexistent deux collectivités : le département et la région. Il y a donc deux assemblées, un conseil général et un conseil régional qui gèrent le même territoire géographique.

→ Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 (COM)

L'expression « collectivité d'outre-mer » remplace celle de territoire d'outre-mer utilisée par l'article 74 de la constitution en 1958. Sont concernés Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, Saint Barthélemy et Saint Martin.

→ La Nouvelle Calédonie : Statut de pleine responsabilité internationale

Section 2 – Les compétences des collectivités locales

§1 – L'étendue des compétences locales

Il s'agit d'une question classique qui est donc celle de savoir si les compétences des collectivités territoriales leurs sont attribuées d'un bloc ou bien s'il s'agit de compétences qui leur sont attribuées au cas par cas (pour ne pas dire au coup par coup) c'est-à-dire, de compétences d'attribution (I). Une fois cette question résolue, il est possible de préciser de quelle manière sont réparties les compétences locales (II) puis quelles sont les limites de ces compétences (III).

I – La clause générale de compétence

A – L'existence de la clause générale de compétence

Le débat relatif à la distinction entre la clause générale de compétence et les compétences d'attribution est très complexe, voire houleux. Il n'en est pas moins possible à résumer...

- *Grosso modo*, il y a deux écoles de pensée quant aux compétences des collectivités territoriales :
 - Selon la première école, les collectivités territoriales auraient compétence pour **gérer toutes les questions entrant dans ce qu'on peut appeler les affaires locales** (qu'elles soient par ailleurs communales, départementales ou régionales, là n'est pas la question. Les partisans de cette vision s'appuient le plus souvent sur les dispositions des textes fondamentaux de l'administration locale qui prévoient que le conseil régional, ou général, ou municipal « *règle par ses délibérations les affaires* » de la collectivité territoriale pour laquelle il est compétent.
 - Selon la 2^e école, puisque personne n'est capable de délimiter de manière précise les affaires locales, c'est que les collectivités territoriales n'ont compétence que pour **gérer les questions qui leur seraient expressément attribuées par la loi**. Cette position est par ailleurs corroborée par de nombreux textes particuliers qui précise qu'une collectivité territoriale a telle ou telle compétence ou encore qui transfère des compétences de l'État à l'une ou l'autre des collectivités territoriales. Or, si les compétences des collectivités territoriales étaient entendues en générale, comme les tenants de la clause générale de compétence l'affirme, quel besoin y aurait-il de préciser qu'une collectivité territoriale dispose d'une compétence ou, pis encore, de lui transférer une compétence ?
- Pour trancher entre ces deux écoles qui sont également cohérentes, il faut distinguer, d'une part, l'objet des préoccupations des collectivités territoriales et d'autre part le type d'actes qu'elles peuvent adopter sur une question donnée.
 - **L'objet des préoccupations des collectivités territoriales est général**, c'est-à-dire qu'il est entièrement défini par la dimension territoriale. Ainsi, les organes régionaux se préoccupent des affaires régionales, toutes les affaires, mais seulement elles. Idem pour les organes départementaux avec les affaires du département ou les organes communaux avec les affaires communales. **Du**

point de vue de l'objet, donc, on peut estimer qu'il y a clause générale de compétence.

- Dans les matières qui composent cet objet général, chaque **collectivité territoriale dispose de compétences pour réaliser sa mission**. Il est à cet égard possible de distinguer deux hypothèses :

→ les collectivités territoriales ne peuvent prendre une décision s'imposant aux tiers –qu'il s'agisse d'administrés ou de personnes publiques- que lorsque les textes leur en ont conféré expressément la compétence. De ce point de vue, on se trouve donc bien dans le cas d'une compétence d'attribution. Ex : les lois de décentralisation précisent quelles sont les compétences de communes en matière d'urbanisme. Il s'agit pourtant bien d'une affaire locale.

→ sur d'autres questions, les compétences des collectivités territoriales se résument aux éléments suivants :

1- Possibilité de **défendre en justice l'intérêt public local** :

2- Possibilité d'adopter tout acte nécessaire à la gestion du patrimoine de ladite collectivité ;

3- Possibilité d'émettre des vœux sur les questions d'intérêt local ;

4- Possibilité pour chaque collectivité territoriale de régler l'organisation des services publics qu'elle a créés et des ouvrages publics qu'elle gère.

Sur les quatre aspects qui viennent d'être évoqués, **il y a bien clause générale de compétences**.

A partir du constat d'une clause générale de compétence, il est possible de se demander si les collectivités territoriales françaises disposent de ce qu'il est convenu d'appeler des compétences propres, c'est-à-dire de compétences garanties au niveau constitutionnel.

B – La question des compétences propres des collectivités territoriales

Le problème de la notion de compétences propres se pose depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République et la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a suivi.

1) La notion de compétence propre en droit français

La notion de compétences propres renvoie au **principe d'autonomie** qui constitue dans les États fédéraux et régionaux une technique de répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales qui le composent. Ce principe signifie que les collectivités territoriales disposent d'une sphère de compétence déterminée et garantie au niveau constitutionnel, dans laquelle l'État ou toute autre collectivité territoriale ne peut s'immiscer. Ce domaine de compétences propres permet en principe de différencier clairement les collectivités décentralisées, composantes d'un État unitaire, comme la France, des collectivités fédérées ou régionales.

La reconnaissance de compétences propres signifie que les collectivités territoriales disposent de compétences exclusives, irréductibles de l'intervention de l'État ou de toute autre collectivité. Par conséquent, les compétences propres doivent être distinguées des compétences concurrentes ou complémentaires que les collectivités territoriales peuvent partager avec l'État. Normalement, on ne parle de compétences propres que dans la mesure où la constitution prévoit en partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales (liste de compétences limitatives pour l'État). Étant donné que la constitution française ne

prévoyait pas une telle répartition des compétences, elle ne prévoyait que des principes comme celui de libre administration des collectivités territoriales ou le principe de subsidiarité (depuis 2003) ; on ne pouvait donc parler de compétences propres pour les collectivités territoriales françaises car ces principes ont un caractère trop général pour réellement organiser une répartition des compétences :

- le **principe de subsidiarité**, qu'on a déjà rencontré, incite le législateur à transférer un bloc de compétence à la collectivité la mieux placée pour l'exercer, compte tenu des objectifs poursuivis ou des effets de l'action envisagée. Mais ce principe de portée générale ne permet d'établir aucune délimitation matérielle des compétences locales.
- Le **principe de libre administration** des collectivités territoriales, loin de permettre l'identification de compétences propres, contribue également à donner une définition évolutive et contingente des affaires locales.
- La constitution renvoie au législateur le soin de définir le domaine de compétence des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a précisé qu'il revient au parlement « *de définir les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales* » (déc. 23 mai 1990, n°90-274DC, rec. p. 61) et de « *déterminer les transferts de compétence entre l'État et les collectivités territoriales, de même que la répartition entre plusieurs catégories de collectivités territoriales de leurs attributions respectives* » (déc. n°91-290DC du 9 mai 1991). Cela repose sur un fondement constitutionnel (art. 72 mais aussi art. 34). Les compétences des collectivités territoriales sont donc déterminées en fonction de la loi et ne procèdent pas directement de la constitution, comme le seraient les compétences propres des collectivités territoriales dans un État fédéral ou régional. À l'inverse, les collectivités territoriales françaises ne disposent pas de compétences qui seraient protégées par la constitution. La tendance est plutôt à l'enchevêtrement des compétences, puisque les collectivités territoriales et l'État doivent souvent collaborer étroitement pour mener à bien une mission (ex : État / région pour la formation professionnelle continue). De même, les collectivités territoriales peuvent intervenir dans le domaine de compétences d'autres collectivités dès lors que celui-ci ne leur est pas réservé.

Tout cela ne va donc pas dans le sens de compétences propres. Pourtant, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a changé les choses. Cette révision opère pour certaines collectivités territoriales un partage de compétences qui ressemble à ceux qui sont inscrits dans les constitutions des États fédéraux ou régionaux. Le Conseil constitutionnel a plusieurs fois utilisé la formule « compétence propres » dans des décisions postérieures à la révision constitutionnelle.

2) L'apport de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

a) La référence directe aux compétences propres des collectivités territoriales

Le Conseil constitutionnel utilise la notion de compétences propres dans deux sens :

- le **sens de libre administration** :

CC, déc. n°90-274DC du 29 mai 1990, droit au logement, rec. p. 61

Le Conseil constitutionnel reconnaît la constitutionnalité des dispositions faisant supporter aux collectivités territoriales des investissements en matière de solidarité pour le logement, au motif que « *les obligations ainsi mises en à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur*

portée et ne saurait méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales, ni entraver leur libre administration ».

Dans le même sens : **CC, déc. 2000-436DC du 7 déc. 2000** relativement à la mixité sociale dans le cadre des PLU (plans locaux d'urbanisme).

Dans ces décisions, la notion de compétences propres est comparable à celle d'attributions suffisamment générales et effectives à laquelle la jurisprudence du Conseil constitutionnel fait habituellement référence. Il s'agit donc plus d'une référence à la libre administration que de l'idée de compétence propre au sens de liste établie comme dans les constitutions fédérales.

- **le sens d'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre** : Il est désormais inscrit dans la constitution (art. 72) qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.

CC, déc. 2001-454DC du 17 janv. 2002 relative à la loi sur la Corse, rec. p. 70

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel précise que « *les dispositions contestées ne touchent pas aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, ni à aucune des matières que l'article 34C a placées dans le domaine de la loi ... aucune ne méconnaît les compétences propres des communes et des départements ou n'établit de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.* »

b) La reconnaissance indirecte de compétences propres en matière de fonctionnement de la collectivité

Décision du Conseil constitutionnel du 14 janvier 1999 : dans cette décision, le Conseil constitutionnel semble avoir reconnu, même s'il n'emploie pas directement l'expression, un domaine de compétence propre aux collectivités territoriales pour déterminer leurs règles de fonctionnement. Ce dernier a en effet déclaré inconstitutionnelle une disposition législative soumettant les séances de la commission permanente du conseil régional au même régime de publicité que celles du conseil régional. L'article prévoyait en effet que débats de la commission permanente devaient être publics. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition qui, selon lui, allait à l'encontre du principe de libre administration des collectivités territoriales en imposant un point du règlement intérieur du conseil régional. Simplement, le Conseil constitutionnel exclut ainsi toute intervention du législateur dans la matière concernée, il reconnaît ainsi indirectement une compétence propre aux collectivités territoriales.

3) Les compétences propres des collectivités territoriales dans la constitution

→ **Le cas de la Nouvelle-Calédonie** : L.O. n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : institue un mécanisme de répartition des compétences équivalent à ceux qui existe dans les États fédéraux ou régionaux. Elle octroie ainsi une liste de compétences propres à la collectivité, sur lesquelles l'État ne peut empiéter (art. 22 et 99 de la L.O.).

De plus, l'art. 77C dispose que les compétences de l'État seront transférées de façon définitive aux institutions de la Nouvelle-Calédonie.

→ **Le cas des collectivités d'Outre-mer dotées d'une autonomie renforcée** : les COM disposent dans leur ensemble d'un domaine de compétence déterminé selon la méthode de la répartition matérielle. Selon l'article 74C, une loi organique particulière à chaque collectivité doit fixer les compétences de cette collectivité.

Ainsi, l'article 13 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française reconnaît une compétence de principe à cette collectivité (d'où des compétences nouvelles en matière civile, commerciale...). L'État, quant à lui, ne dispose que d'une compétence d'attribution pour les 13 matières énumérées à l'article 14 de la loi organique.

Les COM peuvent ainsi intervenir dans des domaines réservés à la loi en métropole. La loi organique du 27 février 2004 innove sur la désignation de ces actes, désormais dénommés « lois du pays ». En dépit de cette dénomination, il s'agit quand même d'actes administratifs soumis au contrôle du juge administratif.

Le pouvoir constituant a par ailleurs prévu, au profit de la Polynésie française, un mécanisme de protection du domaine de compétence, avec sanction de la méconnaissance par l'État des compétences de la Polynésie française.

II - Les principes de répartition des compétences locales

La délimitation des compétences locales pose essentiellement un problème de répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales et entre collectivités territoriales elles-mêmes.

La Constitution apporte un élément de solution à la résolution de ce problème avec l'alinéa 2 de l'article 72 qui pose une règle de subsidiarité... D'autres éléments s'y ajoutent, que nous allons envisager maintenant :

- 1- Le Code général des collectivités territoriales pose des principes concernant la répartition des compétences :
 - Art. L. 1111-3 du Code général des collectivités territoriales indique que la répartition des compétences entre collectivités territoriales « *ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles.* » Ce principe d'interdiction de tutelle entre collectivités territoriales a valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel l'avait constitutionnalisé en référence au principe de libre administration des collectivités territoriales dès 1995 (déc. n°94-358DC du 26 janvier 1995) avant que la révision constitutionnelle de 2003 ne constitutionnalise expressément cette règle dans l'article 72C.
 - Art. L. 1111-4 du Code général des collectivités territoriales pose un autre principe de répartition des compétences : « *la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements et aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectées en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.* » L'idée sur laquelle repose cette disposition est celle des blocs de compétences : le législateur estime que les compétences sont transférées par blocs entiers et qu'il ne saurait donc y avoir d'empiètements... Ce qui paraît quelque peu idéaliste !
- 2- Dans la réalité, la répartition des compétences entre collectivités territoriales est beaucoup moins tranchée :

- nombreux cas de concours de compétences sur un même objet. La résolution de nombreux problèmes relève à la fois de la compétence de l'État et de collectivités territoriales. Ex : gestion des établissements d'enseignement primaire et secondaire (commune pour le primaire, département pour le collège, région pour le lycée). L'État se réserve quant à lui la compétence des personnels et de la pédagogie... Petite réserve donc ! La résolution de problèmes tout aussi nombreux relève de la compétence de plusieurs collectivités territoriales en même temps... Ex : la distribution d'eau n'est pas une compétence exclusivement communale, un département peut disposer d'un service de cet ordre (CE, 13 mars 1985, Ville de Cayenne, rec. p. 76 ; AJDA 1985, p. 376, note L. RICHER).
- Il existe par ailleurs des compétences à rattachement variable. C'est le cas, par exemple, de l'urbanisme : à l'heure actuelle, toutes sortes de compétences (permis de construire...) sont attribuées soit à l'État, soit à la commune, selon que cette dernière est ou non dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale.

III – Les limites générales des compétences locales

Elles sont de deux ordres : les limites quant aux domaines d'action (A) et les limites quant aux modalités de l'action, c'est-à-dire les actes (B).

A – Les limites quant aux domaines d'action des collectivités territoriales

1/ Quels que soient les enchevêtrements de compétences, il y a des domaines qui sont entièrement réservés à l'État :

- la justice
- la défense

Le cas de la diplomatie et des relations internationales est particulier. C'était en effet, initialement, une compétence réservée de l'État. Cependant, une certaine capacité d'action en la matière est aujourd'hui reconnue aux collectivités territoriales :

- jumelages de villes qui sont traditionnels
- coopération transfrontalière (article L. 1112-1 à 7 du Code général des collectivités territoriales). Art. L. 1112-1 : « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.* » En application du Code général des collectivités territoriales, les possibilités de coopération décentralisée sont donc variées :
 - Des GIP peuvent être créés pour associer des collectivités territoriales appartenant à des États membres de l'Union européenne.
 - Dans la limite du cadre transfrontalier, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent prendre des participations au capital de sociétés de droit étranger (art. L. 1112-4)
 - Par ailleurs, sans entrer dans le détail, il faut savoir que les collectivités d'outre-mer ont des possibilités de coopération internationale plus développées.

2/ Les compétences locales ont pour limite d'action d'intérêt public local :

Quelle que soit l'intensité des pouvoirs dont disposent les collectivités sur les matières qui constituent leur objet, la frontière externe de celui-ci, et donc de toutes leurs compétences, est

l'intérêt public local. Il s'agit d'une notion difficile à définir parce que très subjective. La jurisprudence a ainsi fréquemment à se demander si telle ou telle action est bien motivée par l'intérêt public local. Exemples :

CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce de détail de Nevers, rec. p. 583 ; S. 1931, 3, 73, concl. JOSSE, note ALIBERT ; RDP 1930, p. 530

S'agissant de la création des services publics locaux de nature à concurrencer les initiatives privées, cette jurisprudence classique admet qu'une telle création ne peut intervenir que si l'importance des besoins locaux et la carence de l'initiative privée la font correspondre à un intérêt public local.

CE, 2 août 1912, Flornov, rec. p. 918

Une subvention à une fédération nationale d'instituteurs destinée à lui permettre d'intenter des procès sur l'ensemble du territoire ne présente pas un intérêt local.

En ce qui concerne la notion d'affaire « *relevant de la compétence de la commune* », la jurisprudence a précisé que ce qui touche à l'entrée et au séjour des étrangers en France relève de la compétence exclusive de l'État, tout comme les projets d'autoroute ou de TGV.

B – Les limites quant aux actes des collectivités territoriales

On peut relever dès à présent, même si on verra tout cela plus en détail dans la suite du cours, qu'il existe des types d'actes que les collectivités territoriales ne peuvent pas prendre. Il s'agit des actes qui traduisent l'exercice de la puissance régaliennne étatique et qui sont, de ce fait, réservés à l'État :

- les actes directement liés aux relations internationales de l'État (signature des traités internationaux par exemple)
- les mesures qui manifestent un fort degré de contrainte (ex. : constatation d'infraction ou déclenchement de poursuites)
- les actes qui relèvent de l'exercice de la justice (ex. : perquisition, arrestation)

§2 – La répartition des compétences des collectivités territoriales

On a vu les règles générales de répartition des compétences. Voyons maintenant plus en détails, sans pour autant entrer dans un exposé complet, il suffit de se référer au Code général des collectivités territoriales, les compétences collectivités territoriales françaises. Commençons par une précision : les compétences de l'assemblée délibérante (conseil municipal pour les communes, conseil général pour les départements et conseil régional pour les régions) sont distinctes des compétences de l'exécutif local (maire pour la commune, président du conseil général pour les départements et président du conseil régional pour les régions). Ainsi, notamment, l'exécutif local est toujours chargé de la police et de la gestion des personnels locaux alors que la gestion des patrimoines relève toujours de l'assemblée délibérante. Nous allons envisager dans l'ordre les compétences communales (I), départementales (II) et locales (III).

I - Les compétences communales

Les compétences communales sont réparties entre le conseil municipal, d'une part, et le maire et ses adjoints, d'autre part.

Le **conseil municipal**, on l'a dit, « règle par ses délibérations les affaires de la commune. »
Quelles sont ces affaires ?

- la gestion du domaine communal (domaine public et domaine privé)
- la décision des travaux publics à effectuer pour le compte de la commune et les modalités de leur exécution ;
- la création et l'organisation des services publics municipaux.
 - Certains d'entre eux sont obligatoires (enseignement élémentaire par ex.)
 - D'autres sont facultatifs, c'est-à-dire que c'est au conseil municipal de créer tout service public qu'il jugera utile dans le respect du principe de liberté du commerce et de l'industrie
- octroi d'aides aux entreprises (aides directes comme les primes à la création d'entreprise ou aides indirectes comme les garanties d'emprunt ou les ventes dans des conditions intéressantes). Sur ce point, rappelons que les communes n'ont plus le droit, depuis 1988, d'accorder des aides directes aux entreprises en difficulté mais qu'elles peuvent participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour fonction de garantir des concours financiers à des personnes morales de droit privé. Pour ce qui concerne les interventions économiques des collectivités territoriales, voir R. Castelnau et P. de Fay : « le nouveau régime des interventions économiques des collectivités territoriales », AJDA 2006, p. 121, dossier spécial « Les nouvelles libertés et responsabilités locales », Partie II.
- En matière d'urbanisme, la loi du 7 janvier 1983 fait intervenir les conseils municipaux dans l'élaboration des schémas directeurs et leur donne le pouvoir d'arrêter les plans d'occupation des sols. Dans le même sens, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains opère une refonte d'ensemble de la planification urbaine en instituant notamment les plans locaux d'urbanisme (PLU) qui remplacent les plans d'occupation des sols (POS).

Le maire possède des pouvoirs propres : il est particulièrement **l'autorité de police administrative** sur le territoire de la commune. Il assure ainsi l'ordre public dans la commune (sécurité, salubrité, tranquillité publiques). Cela comporte des rubriques :

- commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (ex : éclairage)
- répression des rixes et disputes, attroupements, etc.
- maintien du bon ordre dans les endroits de grand rassemblement (marchés, foires...)
- octroi des permis de construire.

Notons que, depuis la loi du 13 août 2004 a été inséré un article L. 5211-9-2 au Code général des collectivités territoriales qui permet de transférer partiellement et sous conditions une partie du pouvoir de police des maires aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale. Il y a alors partage de compétence en la matière.

II - Les compétences départementales

Les 1^{re} compétences du département lui ont été attribuées par la loi de 1871. Sans entrer dans le détail, il s'agissait essentiellement de la gestion de la voirie départementale (entretien et remise en état) à laquelle s'ajoutait plus généralement la gestion du patrimoine départemental. En effet, en tant que personne morale, les départements disposaient d'un patrimoine composé d'un domaine public et d'un domaine privé. Celui-ci nécessitait une gestion, tant pour l'acquérir ou le céder que pour l'entretien.

Les lois de 1982 et 1983 ont ensuite ajouté des compétences aux compétences initiales. Il en ressort que :

- le département peut intervenir **en matière économique et sociale** et qu'il peut accorder des aides directes ou indirectes, notamment à des entreprises en difficultés.
- Il lui appartient par ailleurs d'établir un **programme d'équipement rural** (en particulier remembrement des surfaces exploitées)
- Il doit créer, aménager ou gérer **les ports maritimes** (de commerce et pêche, ce qui exclut les ports de plaisance d'une part et les ports fluviaux d'autre part) pour ce qui concerne les départements côtiers.
- Des transferts ont également été réalisés par la **loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales**, comme la gestion de 18.000 km (sur 30.000 !) de routes nationales avec transfert des agents de la DDE affectés à ces fonctions. Le domaine public des départements se trouve donc grossi d'un nombre important de km de routes, le plus souvent en mauvais état, et à l'entretien très coûteux.
-

En ce qui concerne **l'enseignement public**, le département prend en charge les **collèges** :

- il en définit la localisation, les capacités, le mode d'hébergement des élèves ;
- il en assure la construction, l'équipement, l'entretien, etc...
- il est responsable des transports scolaires.

Reste à l'État les dépenses en personnels et pédagogiques et tout ce qui concerne l'organisation des enseignements et le personnel enseignant. Il est à noter que la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales a transféré aux départements la charge de la gestion et de la rémunération du personnel non enseignant des collèges. Ce point fut d'ailleurs l'un des plus contestés (sur ce point, Roselyne ALLEMAND et Pierre TIFINE : « Le transfert aux collectivités territoriales des personnes techniques et ouvriers de service de l'éducation nationale : l'analyse des questions statutaires », *AJDA* 2006, p. 1260)

En matière d'aide et d'action sociales, le département est le principal bénéficiaire des transferts de compétence et il devient le responsable de droit commun :

- Il est tenu d'organiser un service social départemental
- Il assure le fonctionnement des commissions d'admission à l'aide sociale
- il met en œuvre l'action sociale en direction des handicapés et des personnes âgées (hébergement), des bénéficiaires du RMI (action d'insertion) des jeunes et des familles défavorisées (logement, aides diverses).
- Depuis le 1^{er} janvier 2004 (loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA), les départements sont également chargés du versement du RMI et du RMA ;
- Il dispose de services de prévention sanitaire : dispensaires départementaux de prévention et de soins, notamment pour les MST, la tuberculose ou le cancer. Toujours dans cet ordre d'idée, il organise les campagnes de vaccination.

Les responsabilités dans le domaine des secours et de la lutte contre les incendies sont également larges. Une loi du 3 mai 1996 a ainsi « *créé dans chaque département un établissement public dénommé 'service départemental d'incendie et de secours' qui comporte un corps départemental de sapeurs-pompiers.* » Ce service, qui coexiste avec les centres d'incendie et de secours qui relèvent des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale disposant d'un corps de sapeurs-pompiers, est administré par un conseil d'administration composé de représentants du département, des communes et des

établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de secours et de lutte contre les incendies.

III - Les compétences régionales

Lorsqu'elles furent créées par la **loi du 5 juillet 1972** portant création et organisation des régions, comme on l'a déjà vu, les régions n'étaient pas des collectivités territoriales mais des établissements publics. Il n'en demeure pas moins qu'au moment de leur création des tâches leur furent confiées (cela paraît évident, sinon, pourquoi les créer... ?).

Les établissements publics régionaux étaient chargés de tâches de conception (études), de coordination pour le choix des investissements, de participation au financement d'équipement présentant un intérêt régional, de réalisation d'équipements pour le compte d'autres collectivités.

La loi du 2 mars 1982 a ensuite doté la région du statut de collectivité territoriale, ce qui a entraîné des réformes concernant ses compétences (art. L. 4131-1 et suiv. du Code général des collectivités territoriales).

La loi du 2 mars 1982 (art. 4221-1 du Code général des collectivités territoriales) précise que le conseil régional a « *compétence pour promouvoir le développement économique, social, culturel et scientifique de la région et de l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.* » Ainsi, la région :

- peut intervenir dans le domaine économique et donc agir sur l'emploi (aides aux entreprises pour favoriser le développement de la région)
- se voit confier un rôle, toujours en matière d'emploi, dans l'attribution aux entreprises des aides financières accordées par l'État ;
- peut participer au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement, ainsi que des sociétés d'économie mixte.

Le Conseil régional élabore et approuve le **plan régional**. En outre, la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification nationale établit le principe de **contrats de plan entre l'État et les régions**. Dans ces contrats sont inscrits les programmes correspondants aux objectifs partagés par les deux partenaires. Depuis leur instauration les contrats de plan État-région ont joué un rôle important pour l'aménagement et le développement du territoire, ce rôle étant encore renforcé pour les contrats couvrant la période 2000-2006.

Par ailleurs, la région :

- a des compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage (**loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences**) ;
- est également compétente en matière de logement (idem) ;
- est chargée de la gestion des lycées (L. 22.7.1983)
- organise les services ferroviaires régionaux de voyageurs (**L. 13 déc. 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain**)

La loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales a quant à elle **confirmé la vocation économique** de la région : elle est responsable du développement économique sur son territoire, sous réserve des missions incombant à l'État :

- la région coordonne les interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, en adoptant un schéma régional de développement économique ;
- rôle demeure essentiel en matière d'aides aux entreprises ;

elle a des compétences qui attestent une reconnaissance de sa vocation européenne, comme par exemple la gestion des fonds structurels européens.

Chapitre II – L’intercommunalité

Elle permet aux collectivités territoriales d’agir en commun avec d’autres personnes morales. La coopération entre collectivités territoriales est une nécessité car il est logique que les collectivités territoriales se rencontrent afin de connaître leur mode mutuel d’exercice des compétences et à unir leurs forces pour mener des actions d’intérêt commun. Cette nécessité est renforcée en France du fait de la petite taille des collectivités territoriales. Le cas le plus évident est, à cet égard, celui des communes (les communes françaises représentent à elles-seules la moitié des communes de l’union européenne).

↳ Pour l’essentiel, l’intercommunalité est réalisée dans le cadre d’établissements publics de **coopération intercommunale** :

- **Le syndicat de communes** : c’est la structure de coopération intercommunale la plus connue et la plus répandue. Il y en a environ 17.000 en France à l’heure actuelle.
- **La communauté de communes** : structure créée par la loi du 6 février 1992. Il y en a environ 3.000 à l’heure actuelle.
- **La communauté urbaine** : la loi du 31 déc. 1966 en a créé 4 d’office (Lyon, Strasbourg, Bordeaux et Lille). Depuis, 10 autres ont été créées (Cherbourg, Brest, Creusot, Le Mans, Dunkerque, Nancy, Alençon, Arras, Nantes, Marseille). Elles doivent regrouper une population d’au moins 500.000 habitants.
- **La communauté d’agglomération** : établissement public de regroupement formant un ensemble de plus de 50.000 habitants, avec une commune centre d’au moins 15.000 habitants.

↳ Il existe également un cadre territorial qu’on appelle **le Pays**. Ce n’est pas un établissement public, car **il ne dispose pas de la personnalité juridique**. En revanche, il permet de montrer une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale (L. 4 févr. 1995 d’orientation relative à l’aménagement et au développement du territoire, art. 22)

↳ Il existe d’autres structures de coopération locale, qui permettent **la coopération interdépartementale ou interrégionale**. C’est l’article L. 5421-20 du Code général des collectivités territoriales qui énumère les différentes possibilités (qui sont nombreuses puisqu’il y en a une cinquantaine). Ces coopérations sont cependant moins développées que la coopération intercommunale.

Les coopérations les plus connues – et d’ailleurs les plus courantes – sont celles qui associent une collectivité territoriale avec un autre sujet de droit français, personne publique ou privée. Le plus souvent, il s’agit de coopération avec d’autres collectivités territoriales. Il existe cependant d’autres coopérations qui permettent aux collectivités territoriales françaises d’entretenir des relations avec des sujets de droit étrangers, soit avec l’union européenne, soit au niveau international.

Il est possible de distinguer deux types de coopérations. La première est ce qu’on appelle la coopération institutionnelle. Cette coopération, comme son nom l’indique, se fait dans le cadre d’une institution. Concrètement, des collectivités territoriales vont s’allier dans le cadre d’un établissement public afin de mettre en commun des moyens d’action (**section I**). Le deuxième type de coopération, moins rigide, est ce qu’on appelle la coopération contractuelle : une collectivité territoriale va conclure un contrat avec une personne publique

ou une personne privée afin d'organiser une collaboration visant à l'aider à poursuivre ses missions (**section II**).

Section I - Les coopérations institutionnelles

La coopération institutionnelle consiste dans une coopération qui existe dans le cadre d'organismes que la loi a créés à cet effet. Ce sont des organismes de coopération dont les plus nombreux sont les établissements publics de coopération intercommunale (**A**). Il existe également d'autres établissements publics de coopération locale qui permettent notamment la collaboration institutionnelle au niveau départemental ou régional (**B**).

L'article 72C est clair : « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'Outre-mer régies par l'article 74.* » Mais qu'en est-il des communautés de communes et autres établissements de coopération ? Rien à l'heure actuelle car il s'agit d'établissements publics et non de collectivités territoriales. Il est simplement fait mention des groupements qui, à titre expérimental en vertu de l'article 72 al. 4 peuvent déroger aux dispositions législatives ou réglementaires régissant leurs compétences dans des conditions strictement définies. Encore cette dérogation n'est-elle possible que si la loi ou le règlement l'a prévu, pour une durée limitée, dans des domaines qui n'affectent pas les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

§1 - Les établissements publics de coopération intercommunale

Préalable : il existe, dans chaque département une commission départementale de coopération intercommunale, présidée par le préfet et composée de représentants des élus municipaux, départementaux et régionaux, ainsi que des organismes de coopération intercommunale (art. L. 5211-42 du Code général des collectivités territoriales). Cette commission a pour objet de tenter de renforcer la coopération intercommunale.

Par ailleurs, il faut savoir, sans pour autant s'y arrêter, que la loi du 12 juillet 1999 a supprimé deux catégories d'établissement public de coopération intercommunale : les districts et les communautés de villes.

I - Les règles communes

Le Code général des collectivités territoriales comprend un certain nombre de dispositions qui s'appliquent à l'ensemble des établissements publics intercommunaux. Elles constituent donc le statut général de ces établissements (art. L. 5211-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales).

→ **Statut des membres** : les organes dirigeants des établissements publics de coopération intercommunale ne sont pas élus par les citoyens, c'est pourquoi ces groupements ne sont pas des collectivités territoriales. Les membres de l'organe délibérant de ces établissements sont élus par les conseils municipaux des communes participantes. Le président, organe exécutif, est ensuite élu par l'organe délibérant.

→ **Compétence** : en ce qui concerne les compétences de ces établissements publics de coopération intercommunale, il convient de relever que les transferts de compétences opérés

au profit de ces établissements publics entraînent un certain nombre de conséquences juridiques :

- transfert du service ou de la partie du service chargé de la mise en œuvre de la compétence en cause
- mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice de cette compétence (sans qu'il y ait transfert de propriété)
- la compétence de ces établissements publics de coopération intercommunale est encadrée par le principe selon lequel elles ne peuvent intervenir que pour les actions relevant d'un « *intérêt communautaire* ». Cette notion est d'ailleurs difficile à définir puisque ce sont les communes elles-mêmes qui précisent quel est l'intérêt communautaire poursuivi par la structure qu'elles mettent en place ! Sur cette question de l'intérêt communautaire, voire :

TA Nice, 7 avril 2006, Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat contre Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur, AJDA 2006, p. 1331, concl. DIEU

Dans cette affaire, la commune contestait une délibération du conseil communautaire de la communauté d'agglomération de NCA décidant « *d'approuver les 6 critères de définition de l'intérêt communautaire* » et autorisant le conseil communautaire à déclarer d'intérêt communautaire les actions, opérations, zones ou équipements qui répondront à au moins 3 des 6 critères. Le tribunal indique que « *les dispositions de l'article L. 5216-5 du Code général des collectivités territoriales ne font pas obstacle à ce qu'une communauté d'agglomération procède en plusieurs étapes à la définition de l'intérêt communautaire, en arrêtant les critères de définition de l'intérêt communautaire, tout en se réservant de déclarer d'intérêt communautaire, par des délibérations ultérieures, les actions, opérations, zones ou équipements qui correspondront à au moins 3 desdits critères.* »

II - Les syndicats de communes

Le syndicat de communes est la forme la plus ancienne de coopération intercommunale. Institué par la loi du 22 mars 1890, il est pendant longtemps resté très encadré. La loi du 5 janvier 1959 avait créé les syndicats de communes à vocation multiple (SIVOM). La loi du 31 décembre 1970 a supprimé la distinction entre SIVOM et syndicat de communes à vocation unique (SIVU), même si cette distinction reste largement utilisée dans le langage courant.

Régime souple :

- le syndicat est librement créé par les communes soit à l'unanimité, soit à la majorité des 2/3 des conseils municipaux intéressés représentant la moitié de la population totale, soit encore de la moitié des conseils municipaux intéressés représentant les 2/3 de la population totale ;
- création pour une durée déterminée ou indéterminée, au choix ;
- création par arrêté préfectoral qui fixe le périmètre du syndicat ;
- de nouvelles communes peuvent adhérer au syndicat après accord à la majorité absolue du comité du syndicat et avis des conseils municipaux des communes membres ;
- les communes peuvent adhérer pour une partie seulement des compétences du syndicat (syndicalisme à la carte) ;
- de même, une commune peut se retirer du syndicat soit avec l'accord des communes membres du syndicat, soit –à défaut- par décision préfectorale ;
- les syndicats n'ont pas de compétence obligatoire ;

- un syndicat peut adhérer à un autre syndicat ou à une communauté urbaine ;

Formule à succès : 16.500 en 1998...

III - Les communautés

Il existe 3 sortes de communautés à l'échelon local : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Comme on va le voir, le choix de l'une de ces structures est fonction de la taille de la plus importante commune qui adhère à la structure.

A - La communauté de communes (2286 en janvier 2004)

Les communautés de communes ont été instituées par la loi du 6 février 1992. Leur statut et leurs compétences sont fixés par les articles L 5214-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Cependant, la loi du 12 juillet 1999 a posé une condition géographique pour la création de ces organismes : elle réserve en effet cette forme de coopération aux communes d'un seul tenant et sans enclave (**règle de la continuité territoriale**). Cette condition s'applique aussi en cas d'extension.

Statut inspiré de celui des syndicats de communes :

- relative souplesse de fonctionnement ;
- mode de création, de dissolution et de transfert des compétences assez comparables
- originalité : les compétences. Elles sont d'ordre plus général et moins technique que celles qui sont confiés aux syndicats. Par ailleurs, il y a des compétences obligatoires (celles qui touchent à des deux domaines : aménagement de l'espace, action de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté)

B - La communauté d'agglomération (155 le 1^{er} janvier 2004)

Cette nouvelle forme de coopération est apparue avec la loi du 12 juillet 1999. Les communautés d'agglomération ont alors **pris la place des communautés de villes** qui ont donc été supprimées par la loi du 12 juillet 1999.

Cet établissement public de coopération permet de regrouper autour d'une **commune centre de plus de 15.000 habitants**, un **ensemble de communes de plus de 50.000 habitants** d'un seul tenant.

Cet établissement public a pour vocation d'assurer le **développement économique** dans l'espace de coopération communautaire (au sens de la communauté entre les adhérents, attention, pas au sens de l'union européenne).

Les compétences des communautés d'agglomération sont fixées par **l'article L. 5216-5** du Code général des collectivités territoriales et elles sont exercées par la communauté si elles sont reconnues d'intérêt communautaire.

Lorsque le périmètre d'une communauté d'agglomération et celui d'un syndicat de communes coïncident, **la communauté d'agglomération remplace de plein droit le syndicat.**

Enfin, il faut noter que, en vertu de l'article L. 5216-10 du Code général des collectivités territoriales, une commune peut être incluse contre son grès à une communauté

d'agglomération. L'intégration est alors décidée par le préfet de département. Le juge administratif exerce sur ces décisions un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation :

CAA Bordeaux, 31 juill. 2003, Communauté de communes Plaine de Courance, AJDA 2003, p. 2092, note M. DEGOFFE

C - La communauté urbaine

C'est la forme la plus achevée de coopération intercommunale. Cette structure a été créée par la loi du 31 décembre 1966. Elle a pour objet la gestion d'agglomérations urbaines dans lesquelles l'éparpillement communal constitue un handicap fonctionnel.

La loi de 1966 en a créé 4 d'office : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

10 autres communautés ont ensuite été créées volontairement par décret : 8 dans un premier temps : Brest, Cherbourg, Dunkerque, Montceau-les-Mines, Le Mans, Nancy, Alençon et Arras ; 2 plus récemment en 2000 : Nantes et Marseille.

Les communautés urbaines doivent regrouper des ensembles de plus de 50.000 habitants et comporter un territoire sans enclaves.

L'adhésion se fait à la majorité qualifiée des conseils municipaux, aucune procédure de retrait n'est prévue...

La dissolution de la communauté urbaine est prononcée par décret en Conseil des ministres à la demande de 2/3 des conseils municipaux représentant les 3/4 de la population (ou l'inverse).

Les compétences obligatoires confiées à la communauté urbaine sont très importantes : documents d'urbanisme (PLU), bâtiments scolaires, transports urbains, cimetières...

La lourdeur de fonctionnement de cette structure, ainsi que les fréquentes dissensions entre la ville-centre et les autres adhérents expliquent le peu de succès de cette structure.

D - L'intérêt communautaire, dénominateur commun des communautés

En tant qu'étudiants particulièrement intéressés par le droit communautaire, vous ne pouvez qu'être interpellés par l'analogie sémantique qui existe entre communautés européennes et communautés de coopération... **L'analogie ne s'arrête d'ailleurs pas là :**

- le premier grand texte sur l'intercommunalité des années 90 (L. du 6 févr. 1992 relative à l'administration territoriale de la république) ne précède que d'un jour la signature du traité de Maastricht... De même, la loi constitutionnelle du 17 mars 2003 a été adoptée un mois et demi seulement après l'entrée en vigueur du traité de Nice (1^{er} févr. 2003) qui préparait l'entrée de 10 nouveaux membres dans l'union européenne. Certes, ces parallèles temporels ne sont sans doute que des coïncidences, mais enfin... ;
- rôle majeur de l'intérêt communautaire dans la création et le fonctionnement des établissements publics de coopération... à l'échelon européen, c'est lui qui cristallise les passions, déchire les États mais fait progresser l'Union européenne. Il est par exemple à l'origine des transferts de compétences. À l'échelon intercommunal, l'intérêt communautaire remplit la même fonction intégrative. C'est ainsi lui qui confère aux communautés de coopération une identité politique.

Reste à savoir ce qu'est l'intérêt communautaire ?

- **Nature** : l'art. L. 5214-16 du Code général des collectivités territoriales relatif aux compétences des communautés de communes dispose que « *la communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'action d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes suivants.* » L'intérêt communautaire apparaît ainsi. Il est défini par les communes membres et permet de déterminer les compétences des communautés de communes. La loi Chevènement a ensuite étendu cette notion d'intérêt communautaire aux trois formes d'EPCI. Cela a permis de donner aux EPCI les moyens juridiques permettant de leur assurer une autonomie croissante par rapport aux communes membres. Pour autant, soyons honnêtes, la notion d'intérêt communautaire n'est pas définie, il n'y a pas de critère juridique d'affirmer l'existence ou l'absence d'un intérêt communautaire dans une situation donnée. L'intérêt communautaire est une donnée brute qui fonde la compétence de l'EPCI, sans précision quant au moment du constat de cet intérêt, de son appréciation objective ou de sa portée. Au plan européen, pour poursuivre le parallèle, on rappellera que l'article 5 du traité instituant la communauté européenne précise qu'elle agit « *dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.* » Sur ce plan, il s'agit donc d'une décision politique.
- **Portée** : quelles sont les conséquences juridiques et politiques que peut avoir en termes de fonctionnement de l'EPCI le constat de l'intérêt communautaire ? La loi du 12 juillet 1999 est très précise quant au mode de votation requis pour l'attribution de compétences à l'EPCI ainsi que pour leur exercice. L'article 5214-16 du Code général des collectivités territoriales dispose en effet que « *la définition des groupes de compétences ... est fixée par la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté ; l'intérêt communautaire des compétences exercées au sein des groupes ... est déterminé à la majorité qualifiée.* ». (au moins les 2/3 des conseils municipaux des communes intéressées).

IV - Le régime particulier des agglomérations nouvelles

Les villes nouvelles ont été créées principalement dans la région parisienne. La politique des villes nouvelles est née dans les années 1970 (L. du 10 juillet 1970 relative aux villes nouvelles). Deux formules initialement prévues :

- le syndicat communautaire d'aménagement
- l'ensemble urbain (utilisée uniquement pour Le Vaudreuil, près de Rouen)

La loi du 13 juillet 1983 a substitué à ces formules initiales deux autres formules :

- le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN)
- la communauté d'agglomération nouvelle (CAN).

Le syndicat d'agglomération nouvelle correspond à une volonté très marquée de solidarité. Il fonctionne donc de la même manière que les syndicats de communes mais :

- il a des compétences obligatoires (urbanisme, logement, transport, réseaux)
- il perçoit l'ensemble de la taxe professionnelle située sur le territoire, ce qui entraîne de fait une harmonisation du taux.

La communauté d'agglomération nouvelle est un établissement public administratif destiné à organiser la transition avec la création d'une nouvelle commune sur le territoire de l'agglomération concernée. Ses compétences sont très larges puisqu'elles vont de l'urbanisme à la voirie, au logement, aux transports, aux réseaux et aux zones d'activités.

Il est à noter que toutes les agglomérations concernées ont choisi le syndicat d'agglomération nouvelle plutôt que la communauté d'agglomération nouvelle comme formule de développement. L'existence des communautés d'agglomération nouvelle est ainsi purement théorique...

§2 - Les autres établissements publics de coopération locale

La coopération entre régions : la coopération entre les régions se réalise dans le cadre d'un établissement public administratif, **l'entente interrégionale** (article L. 5621-1 du Code général des collectivités territoriales). L'entente interrégionale ne peut associer que des régions ayant un territoire continu ou une région insulaire. Elle peut également associer la collectivité territoriale Corse avec une ou plusieurs régions voisines.

L'entente interrégionale est créée par un **décret en conseil d'État** qui précise aussi **ses compétences**.

Elle est administrée par un conseil composé de délégués régionaux qui élit une commission permanente.

L'entente peut conclure avec l'État des **contrats de plan** pour le compte des régions qui la composent (art. L. 5621-4 du Code général des collectivités territoriales).

La coopération entre départements : de même que pour les régions, la coopération entre département se fait au moyen d'un établissement public administratif, **l'institution interdépartementale**. Son régime est fixé aux articles R. 5421-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

L'institution interdépartementale peut exercer toute compétence d'intérêt commun entre les départements concernés. Comme il n'y a pas de compétence obligatoire, le panel des compétences des institutions départementales qui existent (42 en 1988) est très varié.

L'institution interdépartementale est gérée par un conseil d'administration composé de représentants des conseils généraux désignés en leur sein. Le conseil d'administration élit son président et son bureau.

Le syndicat mixte : c'est un établissement public administratif destiné à assurer la coopération entre des collectivités de niveaux différents ou entre des collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (chambres consulaires, établissements publics).

Le syndicat mixte est créé par délibérations concordantes des organes délibérants des futurs membres. Il poursuit un objet précis qui est précisé dans la décision de création. Il est dissous à l'expiration de la mission pour laquelle il a été créé (si on compare au droit des sociétés, et l'article 1844-7 du Code civil, il s'agit donc d'une disparition pour extinction de l'objet) ou par décision de ses membres (toujours pour le même parallèle, disparition par décision des associés) ou par décret.

Il y a deux types de syndicats mixtes :

- ceux qui ne regroupent que les collectivités territoriales et leurs groupements. Le fonctionnement est alors proche de celui des syndicats de communes.
- Ceux qui regroupent des collectivités territoriales, leurs groupements et d'autres personnes morales de droit public. Ces syndicats ont un mode de fonctionnement plus souple.

En 1994, environ 1.100 syndicats mixtes (plutôt un succès, donc).

Section II - La collaboration contractuelle

Les collectivités territoriales peuvent coopérer entre elles sans passer par les formules d'établissements publics spécialisés que nous avons déjà évoquées.

§1 - Les formules initiales

La **loi du 18 juillet 1937** a autorisé les communes à coopérer entre elles selon le mécanisme de l'**entente intercommunale**, organisé par l'article L. 5221-1 du Code général des collectivités territoriales. L'entente intercommunale est un contrat administratif conclu entre deux ou plusieurs communes en vue de la réalisation d'un objet d'intérêt communal. Elle est dépourvue de personnalité juridique. Par ailleurs, elle est administrée par la conférence intercommunale, composée de représentants des communes membres à raison de trois pour chacune d'entre elles. La conférence intercommunale ne dispose d'aucun pouvoir de décision... Ce qui est d'ailleurs assez logique du fait de l'absence de personnalité morale.

Sur la même base, il existe des **conférences interdépartementales**, bien que les textes n'aient rien prévu à leur égard, et des **conventions interrégionales** qui sont prévues par l'article 65 de la loi du 2 mars 1982. Elles permettent aux régions de conclure entre elles des contrats pour réaliser des opérations d'intérêt commun et en fixer les modalités.

Ces trois formules juridiques n'ont plus de réel intérêt aujourd'hui compte tenu de la possibilité très large qui est désormais ouverte aux collectivités de recourir aux conventions.

§2 - Les nouveaux types de conventions

Ces trois premières formules juridiques n'ont plus de réel intérêt aujourd'hui compte tenu de la possibilité très large qui est désormais ouverte aux collectivités de conclure entre elles des conventions, sous réserve de respecter les règles applicables à l'action locale, et notamment le principe d'intérêt local.

Les contrats de plan peuvent associer l'État à une collectivité territoriale mais également une région à une autre collectivité.

L'article L. 5111-1 du Code général des collectivités territoriales autorise quant à lui les collectivités territoriales à conclure entre elles des **conventions de mise à disposition** par lesquelles l'une d'entre elles met à la disposition d'une autre des moyens ou services pour faciliter l'exercice de ses compétences. Cependant, le juge administratif considère que cette mise à disposition doit se faire en respectant les exigences du droit de la commande publique.

Enfin, les **chartes intercommunales d'aménagement** prévues par l'article R. 5221-1 du Code général des collectivités territoriales sont des dispositifs conventionnels destinés à promouvoir l'aménagement de l'espace et le développement économique des communes rurales. Elles constituent un mode élaboré de coopération intercommunale non personnalisé, bien qu'elles aboutissent souvent à la création de syndicats de communes.

§3 - Les commissions et comités

Les collectivités territoriales peuvent constituer des commissions ou des comités pour collaborer entre elles. Il s'agit de structures non permanentes qui ne constituent pas des personnes morales et qui ne se fondent pas sur des conventions conclues entre collectivités territoriales.

Certaines sont explicitement prévues par la loi. Ex : commission de conciliation en matière d'urbanisme, du comité régional des prêtres, des conseils départementaux et académiques de l'éducation nationale... Ces organes consultatifs, auxquels participent également des représentants de l'État, ont été institués par les lois de 1982 et 1983 afin de permettre l'exercice de nouvelles compétences confiées aux collectivités territoriales.

Ils servent également de formules de coopération entre collectivités territoriales. Celles-ci ont la possibilité de constituer ainsi qu'elles l'entendent des commissions visant à organiser leur coopération mutuelle et de les doter de l'organisation qu'elles souhaitent. C'est ce qui explique que les commissions de ce type aient un fort développement, en dehors des mécanismes conventionnels prévus par la loi.

§4 - Les structures dotées de la personnalité morale

Les collectivités territoriales peuvent utiliser des structures dotées de la personnalité morale dont la finalité n'est pas ou n'est pas exclusivement d'organiser leur coopération.

La **société d'économie mixte locale**, dont le système juridique a été précisé par la loi du 7 juillet 1983, peut associer dans son capital plusieurs collectivités territoriales. De cette manière, elle constitue un mode de coopération entre collectivités territoriales, d'autant plus efficace que la SEM, bâtie sur le modèle de la société anonyme, est généralement dotée de moyens importants.

L'**association de la loi 1901** est également utilisée comme mode de coopération entre collectivités territoriales. Elle est de plus en plus retenue comme instrument de coopération en raison de la souplesse de gestion qu'elle procure. En dépit d'un avis du conseil d'État de 1957 qui indique que l'association de la loi 1901 ne peut être utilisée par les collectivités territoriales s'il existe un système juridique adapté à la finalité recherchée, l'association de la loi 1901 est souvent utilisée par les collectivités territoriales.

La **régie intercommunale**, établissement public prévu par le Code général des collectivités territoriales pour assurer la gestion des SPIC de plusieurs communes. Établissement public à caractère industriel et commercial (forcément...) la régie intercommunale présente le double caractère d'un organisme de coopération intercommunale et d'un mode de gestion des services publics communaux.

Il en est de même de l'**établissement public de coopération culturelle**, structure de coopération entre différents niveaux de collectivités (y compris l'État) à statut public, et dédiée à la gestion de grands établissements culturels. Cette institution a été créée par la loi du 4 janvier 2002.

Depuis récemment, ces formes de coopération non spécialisées se sont considérablement développées. Comme elles sont laissées pour l'essentiel à la libre initiative des collectivités territoriales, et dotées de structures très souples, leur impact et leur importance réelle sont difficiles à préciser. Ce qui est certain, c'est que les collectivités territoriales actuelles les préfèrent souvent aux formules spécialisées de coopération entre collectivités