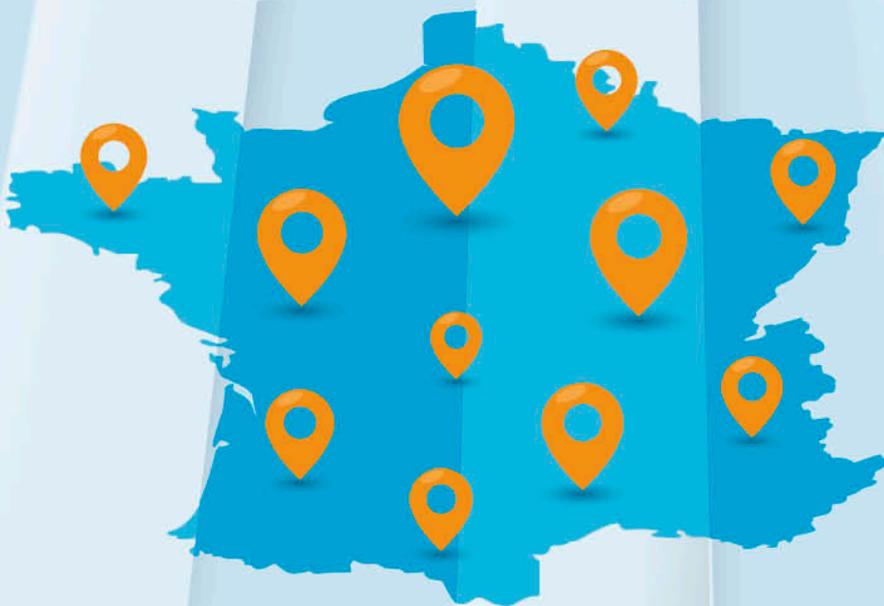


LE DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

en
fiches



Hadi **Habchi** (coord.)
Simon **Movermann**
Coralie **Waluga**

ellipses

Table des matières

Avant-propos	3
Partie 1	
Les collectivités et la décentralisation	5
Fiche n° 1. La genèse des collectivités territoriales	7
I. Les vicissitudes de l'autonomie locale de l'Ancien régime à la IV ^e République	7
II. Un cadre juridique désormais stabilisé, mais un avenir institutionnel incertain?	11
Fiche n° 2. Les différentes étapes de la décentralisation	15
I. L'acte I : la décentralisation promue par le renforcement des compétences locales (1982)	15
II. L'acte II : la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre la décentralisation (2003)	18
III. L'acte III : à la recherche de la bonne organisation institutionnelle (2010)	19
IV. L'acte IV : vers une différenciation ? (depuis 2017)	22
Fiche n° 3. Les différentes catégories de collectivités et leur identification juridique	25
I. Les collectivités de droit commun	25
A. Les communes	25
B. Les départements	26
C. Les régions	27
II. Les collectivités à statut particulier	28
A. En métropole	28
B. En outre-mer	29
III. Les collectivités de gestion ou de coopération	30

Fiche n° 4. La place des collectivités territoriales dans la Constitution du 4 octobre 1958	37
I. Les dispositions constitutionnelles consacrées aux collectivités	37
A. Les différents types de collectivité et leur cadre d'intervention	38
B. Le Titre XII représente un pilier constitutionnel pour l'action locale	39
II. Le juge constitutionnel a entendu encadrer le législateur dans le champ des collectivités territoriales	41
A. Une interprétation du Conseil constitutionnel qui protège les collectivités territoriales	41
B. Les limites posées par le juge constitutionnel	42
Fiche n° 5. Décentralisation et déconcentration	45
I. La réforme continue des services de l'État (territorial)	46
A. La réforme de l'organisation des services de l'État dans les territoires	47
B. La réforme de l'organisation des préfetures	50
C. Un ancrage interministériel désormais piloté par le préfet de département mais une diminution des effectifs « qualifiée de non réaliste » par la Cour des comptes	51
II. Favoriser une logique d'accompagnement dans un environnement contraint	52
A. Des moyens réduits	52
B. Des nouveaux modes de pilotage	53
III. Pour un pilotage interministériel fort : le rôle du préfet	55
Fiche n° 6. Le principe de libre administration des collectivités territoriales	59
I. Un principe constitutionnellement reconnu mais fragile	59
A. La protection du Conseil constitutionnel : la libre administration relève du domaine de la loi	59
B. Un principe érigé en liberté fondamentale en faveur des collectivités territoriales	62
II. Une mise en œuvre du principe qui demeure toutefois « <i>sous liberté surveillée</i> »	65
A. Les limites au principe de libre administration	65
B. Une autonomie financière restreinte, voire remise en cause	67

Fiche n° 7. L'autonomie financière des collectivités territoriales	73
I. La loi doit respecter l'autonomie financière des collectivités territoriales	73
A. La protection du Conseil constitutionnel : l'autonomie financière est le volet financier de la libre administration	73
B. La constitutionnalisation du principe d'autonomie en 2003	75
II. L'autonomie financière des collectivités territoriales et la globalisation des finances publiques : la réalité de la dépendance à l'État	78
A. Les dotations de l'État	78
B. La contractualisation	79
Fiche n° 8. L'action européenne et internationale des collectivités territoriales	83
I. Les champs d'intervention de la coopération décentralisée	83
II. La coopération transfrontalière	87
III. Les collectivités territoriales et l'Union européenne	88
Fiche n° 9. Le contrôle administratif des actes des collectivités territoriales	93
I. Un outil constitutionnel à la discrétion du préfet	93
A. Un contrôle ex-post	93
B. Le cadre d'intervention du préfet	94
C. Le champ d'application	94
II. Les modalités de mise en œuvre du contrôle	95
A. Un cadre qui a évolué	95
B. Les deux phases du recours (déféré préfectoral)	97
III. Quel avenir pour le contrôle des actes ?	100
Fiche n° 10. Le contrôle juridictionnel de l'action des collectivités territoriales	103
I. Un contrôle juridictionnel exercé par le tribunal administratif	103
A. Le tribunal administratif : juge de droit commun de la légalité administrative	103
B. Le recours pour excès de pouvoir : un procès fait à un acte	105
II. La mise en jeu de la responsabilité administrative de la collectivité	106
A. Les différents régimes de responsabilité	106
B. Le recours de plein contentieux	108

Fiche n° 11. Le contrôle budgétaire et l'examen de la gestion 111

- I. Le préfet est à l'initiative du contrôle budgétaire 111
 - A. Le cadre général du contrôle des actes budgétaires 111
 - B. Le contrôle sur l'adoption du budget 112
 - C. Le contrôle sur l'exécution du budget 113
- II. Les CRTC sont à l'initiative de l'examen des comptes et de la gestion 114
- III. Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics 115

Partie 2

Les compétences des collectivités 119

Fiche n° 12. Les principes de répartition des compétences entre collectivités et leurs limites 121

- I. La compétence exclusive du législateur pour déterminer et modifier la répartition des compétences entre collectivités, dans le cadre et les limites fixées par la Constitution 122
 - A. La compétence du législateur 122
 - B. Les limites au pouvoir du législateur 122
- II. Les tentatives de rationalisation de répartition des compétences 124
 - A. La suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions 125
 - B. La définition de blocs de compétence 125
 - C. Les limites à la définition de blocs de compétence : les compétences partagées 126
- III. Un exercice concerté et organisé des compétences 126
 - A. Le « chef de filat » et ses limites 126
 - B. Les attributions des chefs de file 127
 - C. La conférence territoriale de l'action publique, lieu de cohérence de l'exercice des compétences ? 127
- IV. Les délégations de compétences volontaires entre collectivités 128
- V. Un principe de différenciation territoriale des compétences au sein d'une même catégorie de collectivités 129
- VI. Des expérimentations donnant la possibilité aux collectivités de déroger aux normes législatives ou réglementaires 130
 - A. Les règles relatives aux dérogations 130
 - B. Une mise en œuvre des expérimentations mitigées 131

Fiche n° 13. Les compétences du bloc communal	133
I. Les principales compétences du bloc communal	134
II. Les grands principes de répartition des compétences au sein du bloc communal	135
A. Commune/EPCI : la compétence générale de droit commun et le principe de spécialité	135
B. Les conséquences du transfert de compétences	136
C. Typologie des compétences transférées	136
III. Les principales compétences transférées aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre	138
A. Une architecture encore complexe	138
B. Tableau des principales compétences des principaux EPCI à fiscalité propre	139
IV. Les modalités conventionnelles et volontaires d'exercice des compétences au sein du bloc communal, sans transfert de compétences	143
 Fiche n° 14. Le maire	 147
I. Le maire, un élu particulier	147
A. L'élection du maire	147
B. Le maire et ses particularités	148
C. Le maire, « couteau suisse » de la République française	148
II. Le maire, « exécutif » de la commune	149
III. Le maire : autorité de police	150
A. Quelques rappels généraux et non exhaustifs sur les pouvoirs de police	150
B. Les pouvoirs de police du maire	152
IV. Le maire et ses rapports avec l'État	157
A. Le maire agissant au nom de la commune	157
B. Attributions du maire exercées au nom de l'État	158
C. Les liens maire/préfet en matière de police municipale	159
V. Conclusion : un « couteau suisse » peut-il avoir le blues ?	161
 Fiche n° 15. Les compétences du département	 167
I. Une collectivité en constante adaptation	167
A. Une collectivité « résistante »	167
B. Des compétences essentiellement tournées vers le social et le médico-social	168
C. « S'adapter ou mourir »	172
II. Des dépenses devenues difficilement maîtrisables	173
III. Des recettes qui demeurent fragiles	175

Fiche n° 16. Les compétences de la région	179
I. La place de la région dans les politiques de mobilités : un rôle propre et de planification	180
A. Les AOM intercommunales, compétentes sur une zone urbaine	181
B. Les missions de la région	181
II. L'enseignement secondaire, supérieur et la recherche	184
A. Enseignement secondaire : planification des formations et des investissements, construction et gestion des établissements (lycées et autres établissements)	184
B. L'élaboration d'un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	186
III. L'emploi, la formation professionnelle et l'apprentissage	186
IV. Les compétences régionales en matière de développement économique	187
V. Les autres compétences régionales et les compétences partagées	189
Fiche n° 17. L'essor de l'intercommunalité	193
I. L'accélération du renforcement d'une intercommunalité de projet	193
Chronologie législative synthétique	193
II. La définition de l'intérêt communautaire	198
III. Les incitations financières	199
IV. Le rôle du préfet dans la validation du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)	200
Fiche n° 18. Les nouveaux modèles d'exercice des compétences locales	205
I. L'échec relatif des fusions de communes a laissé place aux communes nouvelles	205
A. L'émergence de la loi du 16 décembre 2010	206
B. Un bilan contrasté des communes nouvelles	206
II. L'émergence de nouveaux modèles d'intervention locale	207
A. Les communes-communautés : nouvelle forme d'intercommunalité ?	208
B. Un avenir qui reste à déterminer	209
Fiche n° 19. L'adaptation des compétences locales en outre-mer	211
I. De l'outre-mer aux outre-mers	211
A. Les collectivités régies par l'article 73	213
B. Les collectivités régies par l'article 74	215
C. Les autres collectivités ultramarines	216

II.	Le processus d'adaptation législative et réglementaire à l'épreuve des faits	217
A.	Les adaptations résultant de l'application de l'article 73	218
B.	La quête d'une autonomie normative pour les collectivités de l'article 74	222

**Fiche n° 20. Les collectivités territoriales et le droit
de l'environnement 225**

I.	Les sources constitutionnelles et internationales du droit de l'environnement et leur impact sur les collectivités	225
II.	La répartition des rôles, les relations entre l'État et les collectivités en matière d'environnement	228
A.	Un principe de coopération	228
B.	Un rôle important de l'État	228
C.	Les pouvoirs de police spéciale de l'État contre l'intervention des collectivités territoriales	229
III.	Les compétences environnementales de planification et les schémas territoriaux : le rôle des régions et des intercommunalités	230
A.	Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)	231
B.	Les plans « climat air énergie » territoriaux (PCAET)	232
C.	Les documents d'urbanisme (SCOT et PLU-H)	233
IV.	Les autres compétences des collectivités en matière d'environnement	234
A.	Les régions	234
B.	Les compétences départementales	234
C.	Le bloc communal (communes et intercommunalités)	235
V.	La gestion interne des collectivités et l'environnement	236

Partie 3

Le fonctionnement des collectivités 241

Fiche n° 21. L'assemblée délibérante et l'Exécutif 243

I.	Les principes généraux	243
A.	Des règles de fonctionnement relativement uniformes définies par la loi, et non par chaque collectivité	243
B.	Les éléments de différenciation et d'adaptation	244
II.	L'assemblée délibérante des collectivités et les instances qui lui sont liées	245
A.	Une compétence de principe de l'assemblée dans l'administration de la collectivité	246
B.	Les commissions permanentes des régions et départements : des organes de décision sur délégation de l'assemblée	246

C. Les commissions consultatives	247
D. Les groupes d'élus dans les régions, départements et communes de plus de 100 000 habitants	247
E. Des particularités subsistent : le conseil économique, social et environnemental régional et les conseils d'arrondissement	248
III. L'exécutif : un rôle large et des prérogatives importantes pour le chef de l'exécutif	249
A. Un « exécutif » dont le rôle n'est pas d'être un simple « exécutant », mais qui cumule plusieurs fonctions	249
B. Collégialité et solidarité de l'exécutif, et primauté du chef de l'exécutif	250
IV. Les rapports entre l'exécutif et l'assemblée délibérante	252
A. Une primauté en droit de l'assemblée délibérante sur l'exécutif	252
B. Des prérogatives propres importantes de l'exécutif dans ses rapports avec son assemblée	253
C. L'absence de mécanisme institutionnel de responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée en cas de conflit	254
D. Les garanties et droits des membres de l'assemblée et leur encadrement	255

**Fiche n° 22. Accompagner les exécutifs locaux
dans la prise de décisions 261**

I. Les emplois fonctionnels de direction des collectivités territoriales	262
A. Définition des emplois de direction des collectivités et modalités de recrutement	262
B. Rôles et fonctions des emplois de direction	267
II. Les emplois de collaborateurs de cabinet des exécutifs locaux	272
A. Modalités de recrutement	272
B. Nature des fonctions et modalités d'exercice : une grande liberté pour l'autorité territoriale	272
C. La fin de fonctions : une situation précaire	273

**Fiche n° 23. Les modes de gestion
des services publics locaux 277**

I. Les services publics gérés par une personne publique	278
A. La gestion directe : la régie	278
B. L'établissement public local, une régie personnalisée	279
II. Les services publics gérés par une personne privée	279
A. La gestion déléguée	279
B. La procédure de délégation de service public	282
III. La détermination du choix relatif au mode de gestion	284
A. Quels critères pour le choix du mode de gestion ?	284
B. Quel recours possible contre le choix retenu ?	285

Fiche n° 24. Le contrôle de gestion	
 dans les collectivités territoriales	289
I. Les objectifs assignés au contrôle de gestion interne	290
A. Le processus de contrôle de gestion	290
B. L'identification du contrôle de gestion	292
II. Les outils du contrôle de gestion	294
A. Des outils opérationnels qui gagnent à être déployés dans une majorité de collectivités	294
B. Des limites subsistent dans le déploiement de la fonction de contrôle de gestion	295
Fiche n° 25. La démocratie locale	297
I. Dans un cadre constitutionnel marqué par la démocratie représentative, la participation directe de la population à la décision reste limitée et exceptionnelle	298
A. La prohibition de l'intervention de personnes non élues dans le processus décisionnel des assemblées locales	298
B. Le référendum local décisionnel	299
C. Les autres référendums ou consultations décisionnels	300
II. Les mécanismes de consultation non décisionnels des électeurs	301
A. Les collectivités à statut particulier	301
B. La consultation sur les décisions que les collectivités envisagent de prendre	301
C. Le droit de pétition à l'initiative des électeurs	302
III. Les commissions et les organes consultatifs associant la population, et non les seuls électeurs	303
A. Les principes généraux de consultation du public en dehors des situations régies par des dispositions spécifiques	303
B. Les décisions relatives à l'environnement et les enquêtes publiques	304
C. Les comités consultatifs sur les problèmes d'intérêt communal	304
D. Le conseil des jeunes	305
E. Les commissions consultatives des services publics locaux	305
F. La commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité	306
G. Les conseils économiques, sociaux et environnementaux des régions et les conseils de développement des EPCI	306
H. Les conseils de quartier et les conseils citoyens	307
Fiche n° 26. La fonction publique territoriale	313
I. Une fonction publique qui demeure dynamique au plan des effectifs	313
II. Des métiers en pleine mutation	314

Fiche n° 27. Le statut des agents territoriaux	319
I. Un statut désormais largement intégré au Code général de la fonction publique	319
A. Des statuts communs avec les autres versants de la fonction publique	320
B. Les paramètres du système mis en place	322
II. Des spécificités perdurent dans le champ des collectivités territoriales	324
A. Des statuts qui tentent de concilier la gestion unifiée des agents avec la libre administration des collectivités	324
B. Les positions de fonctionnaires territoriaux	328
Fiche n° 28. Les principales obligations des collectivités territoriales en matière de gestion des ressources humaines	333
I. Les obligations relatives à la carrière, à la rémunération, à la formation et à l'action sociale	333
A. L'obligation de rémunération	333
B. Les obligations relatives à la carrière	334
C. L'obligation de formation	334
D. La participation à l'action sociale	334
II. Les obligations de l'employeur en matière d'égalité et de lutte contre les discriminations	335
A. Une obligation de désignation et de mise à disposition de référents	335
B. L'obligation de recrutement et de maintien dans l'emploi des personnels en situation de handicap	335
C. Les obligations relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes	336
III. L'obligation de respecter les droits sociaux collectifs	337
A. L'obligation de consultation des agents publics	337
B. L'obligation de mise à disposition de moyens en faveur des organisations syndicales	338
IV. Les obligations de protection de l'employeur territorial vis-à-vis des agents	338
A. L'obligation de protection fonctionnelle	338
B. L'obligation de mise en œuvre d'un dispositif de recueil des signalements des agents victimes	339
V. L'obligation de faire respecter les devoirs des agents	341

**Fiche n° 29. Les obligations des collectivités territoriales
en matière de santé et de sécurité au travail 345**

I.	Les sources du droit applicable aux collectivités et les principes généraux : un droit commun dans ses fondements avec le secteur privé	345
A.	Des principes issus du Code du travail mettant en avant une logique de prévention des risques	345
B.	Une obligation large, recouvrant tant les risques physiques et psychosociaux que l'organisation collective du travail	346
II.	Les obligations de prévention	347
A.	Le document unique d'évaluation des risques professionnels	347
B.	Une obligation de saisine pour avis des instances compétentes	347
C.	Une obligation de nomination de personnes chargées de conseiller l'autorité territoriale en matière de santé, d'hygiène et de sécurité	348
D.	Les obligations de formations à la charge de l'employeur territorial dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité	349
III.	Les obligations d'adaptation du poste de travail et de reclassement	351
A.	Une obligation de reclassement en cas d'impossibilité d'adaptation du poste de travail	351
B.	Une innovation récente : la période de préparation au reclassement et l'initiative de l'employeur	352
IV.	La nature juridique de l'obligation de l'employeur et le régime de responsabilité	353
A.	Une obligation de sécurité, de résultat et non seulement de moyens	353
B.	La mise en jeu de la responsabilité pénale	354

**Fiche n° 30. La gestion des effectifs
dans les collectivités territoriales 357**

I.	La gestion des effectifs est une compétence partagée entre l'organe délibérant et l'exécutif	357
A.	Les compétences de l'organe délibérant	358
B.	Les compétences de l'autorité territoriale	362
II.	Le rôle des instances consultatives internes à la collectivité en matière de gestion des effectifs	364
A.	La participation : un principe à valeur constitutionnelle garanti par la loi et par le juge	364
B.	Le rôle du comité social territorial (CST)	364
C.	Le rôle de la commission administrative paritaire (CAP)	366
III.	Les lignes directrices de gestion (LDG)	368
A.	Une obligation récente	368
B.	Les objectifs assignés aux lignes directrices de gestion	368

C. L'élaboration des lignes directrices de gestion	369
D. La portée juridique des lignes directrices de gestion	370
Fiche n° 31. La fiscalité locale	373
I. Le mécanisme général de la fiscalité locale	374
II. Les chiffres-clés relatifs à la fiscalité locale	376
III. La suppression de la taxe d'habitation (TH) et la refonte de la fiscalité locale	379
Fiche n° 32. La coopération État/collectivités territoriales	383
I. Une pluralité d'acteurs dans le paysage politico-institutionnel.....	383
A. La préfecture	383
B. Les agences de l'État	384
II. L'outil contractuel	385
A. Les appels à projets (AAP) ou appels à manifestation d'intérêt (AMI)	385
B. La contractualisation	386
C. La nécessité d'une ingénierie territoriale	388
III. La volonté de rationaliser la coopération : l'exemple du contrat de relance et de transition écologique (CRTE)	389
Fiche n° 33. Les collectivités territoriales : laboratoire de l'action publique?	393
I. Les collectivités territoriales constituent un vecteur d'innovation essentiel pour la société contemporaine	393
II. Un « <i>pouvoir réglementaire local</i> » qui pourrait amplifier davantage les possibilités d'innovation	395
A. Un pouvoir réglementaire local difficile à circonscrire	396
B. Une différenciation normative qui questionne la relation État/collectivités	397
C. Une nouvelle gouvernance territoriale?	398
Glossaire des sigles et abréviations	401