

# INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

---

### SECTION 1 - LA NOTION D'ADMINISTRATION

C'est un terme polysémique, susceptible de plusieurs approches :

- 1er sens : action de gérer un bien (administration légale, attributs patrimoniaux) - Dictionnaire Robert
- 2ème sens : administration est le fait d'administrer - Littré
- 3ème sens : administration publique

L'administration désigne un ensemble de mission, un personnel propre et enfin une Institution, proche du pouvoir politique.

### §1 Au sens matériel

L'administration :

Les deux notions du droit public qu'on pourrait considérer comme notions mères sont les suivantes : l'intérêt général (notion maîtresse par excellence). Proposition faite par un auteur : **MARCEL WALINE** pour qui la notion de l'intérêt général est importante. Par ailleurs **Léon DUGUIT** plaidait que la notion fondamentale du droit public est le service public.

C'est au travers du service public dont elle assure la gestion, que les collectivités publiques réalisent leurs actions et satisfont ce que l'on appelle **les besoins d'intérêt général**. Administration = satisfaire les besoins de l'intérêt général. Pour ce faire, elle dispose d'un personnel propre et si possible complétant une entrée par concours dans la fonction publique.

**Au sens matériel, l'administration désigne une activité qui consiste à exécuter une mission de service public.** Définition d'un commissaire du gouvernement (le rapporteur public) dont le rôle consiste à l'audience à lire des conclusions pour indiquer au tribunal et aux parties dans quel sens lui trancherait le litige. Le magistrat public est indépendant, et rédige ses conclusions sur l'affaire.

Affaire Bouteyre. A l'occasion de cette affaire, le commissaire au gouvernement a fait valoir que l'administration est un ensemble de pouvoirs et devoirs organisés par la loi en vue d'assurer l'accomplissement d'un service public déterminé.

Deux conséquences :

L'agent public qu'il soit titulaire ou contractuel est investi d'une mission/activité spéciale différente du salarié de droit commun, quand bien même cette dernière remplirait elle une utilité sociale. Ces missions spécifiques quelles sont elles ?

1. L'administration doit d'abord veiller à l'ordre public : prévenir les troubles. L'ordre public s'illustre autour du rôle du Maire de la commune jusqu'au Président de La République. D'après le code des collectivités territoriales : la tranquillité, la sécurité, la salubrité publique. A une époque on y adjoignait la moralité. Aujourd'hui la moralité ne fait plus parti de l'ordre public. Des **débats doctrinaux** s'opèrent autour de **la dignité de la personne humaine, qui devrait faire parti de l'ordre public**.  
=> En 1994, le Conseil Constitutionnel doit se prononcer sur la loi bioéthique : reconnaît l'existence d'un principe : le principe de la dignité de la personne humaine. En reconnaissant ce principe, une élévation au plus haut de la hiérarchie des normes est effectuée.
2. Une fonction de production de normes. C'est au personnes publiques qui incombent à ériger des normes. Quelles formes revêtent ces normes ? Elles constituent des actes administratifs unilatéraux : arrêté de nomination de Fonctionnaire, arrêtés ministériels, arrêtés de police. Seule l'administration peut ériger des règles à caractère impératives.
3. L'administration assure une fonction de prestations de biens et de services. En cela elle ressemble à s'y méprendre à une entreprise, une société de droit commun. Il existe deux types de service public :
  - Les S.P.A. : Service public à caractère administratif
  - S.P.I.C : Service public industriel et commerciaux
4. En principe l'administration ne peut intervenir dans le domaine industriel et commercial quand cas de défaillance de l'initiative privée. Si la concurrence existe et quelle est de bonne qualité, l'administration ne doit pas interférer.
5. Dans les domaines régaliens de l'Etat : sécurité, défense, les domaines sociaux etc.

L'administration est un employeur unique.

Citations :

- R. GRÉGOIRE
- M. DEBRÉ

## §2 Du point de vue organique

Du point de vue organique le terme administration se prête à deux exceptions :

- Elle décrit un ensemble d'organes au statut distinct et aux missions les plus variées. Il existe ne France 39 000 organes fiscaux capables de lever l'impôt (= les communes, inter-communalités, et l'Etat)
- L'expression de l'administration désigne l'ensemble des personnes employées par les collectivités publiques pour assurer le fonctionnement des services publics, de manière continue et à titre professionnel. En ce sens, l'administration est presque synonyme de fonction publique.

Plusieurs tendances se donnent à voir :

- La première tendance est la croissance forte des effectifs :

En France, l'importance numérique est assez considérable. Au 31 décembre 2016, 5 millions et demi d'agents publics : représentant 20% de la population active.

Il existe 3 grandes branches dans la fonction publique :

- La fonction publique d'Etat = 50%
- La fonction publique territoriale = 30%
- La fonction publique hospitalière = 20%

L'Etat est de très loin le premier employeur de la nation. Le taux d'administration pour les 3 branches confondues est de 83 pour 1000. La France compte 600 000 élus.

Remarque : si l'augmentation a été exponentielle pendant des années, les effectifs étaient relativement stables jusqu'aux années 1990. Une nouvelle poussée a été enregistrée au cours de la dernière période. Depuis environ 30 ans. Cette progression s'est ressentie surtout dans la fonction publique territoriale et hospitalière.

Autre remarque : au delà de ces chiffres, les effectifs de la fonction publique représente en France une question centrale du débat public, un sujet récurrent.

Nous vivons à une époque où la maîtrise des dépenses publiques est une contrainte pour tout type de gouvernement. La sphère publique a connu une croissance rapide de ces effectifs et de ces dépenses qui sont intimement liés. Des dispositifs se sont empilés mais sans réellement de cohérence entre eux. Chacun sait de la rétribution

Les pensées assurées aux agents retraités du secteur public. Ce débat nécessaire est malheureusement biaisé ou obscurci par deux sortes de considération :

- La controverse du nombre exact de fonctionnaires faussé. Les administrations font largement appel à des auxiliaires, recrutés pour des périodes courtes. (= Education nationale). Fiabilité très douteuse : la Cour des comptes demande à l'Etat de régulariser le nombre d'effectif dans la Fonction publique. L'Etat ne peut le faire, car il n'a pas les outils pour le faire.
- Si de nombreuses voix se font entendre en vue de réclamer une réduction des effectifs publics, les décideurs ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les services ministériels et sur les secteurs de l'action publique.

Expression de GPEEC : Gestion prévisionnel des emplois effectifs et compétences = mieux préparer le recrutement, nourrir le dialogue social entre les syndicats etc.

La seconde tendance à l'oeuvre est celle de l'Européanisation des effectifs de la fonction française. Une grande avancée a été réalisée lorsque l'ENA est devenue accessible à tous les individus, même aux ressortissants de l'Union Européenne.

La féminisation croissante de la fonction publique. Les trois fonctions publiques comptent au moins 62% de femmes. Il y a des corps où la proportion de femme est bien plus importante encore, magistrature judiciaire. La promotion actuelle compte 87% de femmes. Les femmes sont majoritaires aussi au barreau. 83% des notaires sont des femmes. Un comité de pilotage pour l'égal accès aux emplois dans la fonction publique a été mis en place en 2000.

Françoise GIROUX « La femme sera vraiment l'égale de l'homme, quand une femme incompétente accèdera, occupera à un poste important. »

## **§3 Sous l'angle institutionnel et politique**

Par des considérations d'ordre politique

A priori l'administratif ne se confond pas avec le politique. Cependant et pratiquement, la séparation entre ce qui relève des fonctions publiques et ce qui attrait aux missions administratives manquent d'honnêteté

### **A) LA DISTINCTION DE PRINCIPE ENTRE INSTITUTION POLITIQUE ET INSTITUTION ADMINISTRATIVES**

Les administrations politiques dépendent de nos conceptions constitutionnelles et démocratiques. Il est normal qu'elles intéressent d'abord le constitutionnaliste et le spécialiste des sciences politiques. Elles sont premières en tant qu'elles déterminent les orientations qui engagent l'Etat.

L'administration comporte des institutions administratives qui dépendent étroitement des institutions politiques.

Ces institutions politiques sont les suivantes :

- Le Chef de l'Etat
- Le gouvernement et tous ceux qui le composent (ministres, secrétaire général)
- Les parlementaires (députés et sénateurs)
- Les élus des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

Les institutions politiques ne font pas parties des administrations. Les institutions administratives sont représentés comme autant d'outils, de moyens, au service des institutions politiques.

Les institutions administratives sont secondaires par rapport aux institutions politiques.

Pratiquement, la réalité est beaucoup plus nuancée, avec des frontières floues.

### **B) LA CONFUSION AMBIANTE**

L'administration s'occupe des politiques et inversement les politiques s'occupent de l'administration.

Notre représentation de l'administration centrale reflète assez fidèlement notre conception de l'Etat. Elle révèle le modèle socio-économique choisi.

#### **1. LE MÉLANGE DES GENRES**

Les institutions politiques assurent aussi des tâches administratives. Exemple : un ministre, est tout à la fois un représentant du gouvernement en charge d'un ministère, assurant des fonctions politiques (il met en oeuvre la politique gouvernementale) mais il est aussi le supérieur hiérarchique de l'ensemble des agents placés sous sa subordination. Le ministre est le supérieur hiérarchique ultime de tous les agents placés sous son égide.

Réciproquement il arrive aux institutions administratives d'agir en un sens politique. C'est le cas du Préfet qui intègre dans l'exercice de ses fonctions, des considérations d'ordre politique. Les emplois fonctionnaires : emplois qui sont à la jonction du politique et de la haute administration. Le principe est simple et compréhensible : en tant que tel, ces emplois doivent être occupés par des personnes de confiance qui partagent l'obédience du gouvernement. Le lien de confiance est essentiel.

On parle encore d'emplois à la discrétion du gouvernement dans la mesure où les personnes qui les occupent sont nommées et révoquées de manière discrétionnaire par le gouvernement. Il peut s'agir d'une perte de confiance, alternance politique ou bien invoquer un tout autre motif.

D'autres emplois ont la discrétion du gouvernement :

- Un Préfet
- Les ambassadeurs : profession
- Les recteurs : autorité de l'académie qui met en place la politique éducative.
- Les directeurs d'administration centrale

Au niveau territorial, on parle d'emplois supérieurs des collectivités territoriales :

- Les directeurs généraux des services (DGS)
- Les directeurs de services techniques, pour les collectivités de + 10 000 habs
- Les secrétaires généraux pour les communes ayant + 2 000 habs
- Les directeurs et chefs de cabinet

L'administrateur n'est jamais tout à fait neutre, sauf quand elle est de pure exécution, l'activité administrative est rarement exclusive du politique.

## **2. L'ADMINISTRATION COMME RÉVÉLATEUR DE NOTRE CONCEPTION DE L'ETAT**

**ROGER GRÉGOIRE, 1954** - « Notre conception de l'administration reflète notre conception de l'Etat »

Cette citation renvoie les mutations contemporaines.

Les effectifs et le rôle de l'administration dépendent étroitement du champs et de la nature de l'intervention publique.

Dans le cadre d'un Etat moderne, il est admis que la puissance publique doit remplir certaines missions fondamentales : mission traditionnellement qualifiée de régaliennne et liée à la notion de souveraineté issue du droit médiéval. L'analyse de la souveraineté fait émerger 4 composantes :

- assurer la sécurité extérieure par la diplomatie et défense du territoire,
- assurer la sécurité intérieure par le maintien de l'ordre public
- définir le droit et rendre la justice
- définir la souveraineté économique : battre monnaie

La sécurité est une composante centrale des droits régaliens de l'Etat.

Toutes les prérogatives énoncées font parties des exigences minimums pour un Etat.

En général le rôle de l'Etat va au delà de ses 4 missions régaliennes.

L'action publique va être tentée à s'étendre à la sphère économique et sociale selon des modalités et une ampleur différentes selon pays. Dans un contexte libéral, le rôle de l'Etat est limité, avec une réduction des agents. (Ex : Etats-Unis). Dans une perspective interventionniste, les besoins de l'homme ont une dimension sociale, qui ont vocation d'être pris en charge par les collectivités, tout Etat qui est interventionniste génère un nombre important d'agents, ses missions s'étendent et s'intensifient

En France, la fonction publique constitue un rouage de l'Etat en figure d'une pièce centrale. Les relations en France, entre politique et administratif donne lieu à des appréciations passionnels, dont les représentants sont issus de la haute administration.

L'administration française à l'instar de toute administration moderne est placée sous la **dépendance du pouvoir politique**. Cette dépendance peut s'observer par deux illustrations :

- **La subordination de l'administration se manifeste tout d'abord vis à vis du pouvoir législatif** (principe de la séparation des pouvoirs). Le pouvoir législatif action de faire la loi.
  - Le parlement intervient dans la définition des cadres généraux de la fonction publique, et ce en l'application de **l'art 34 de la Constitution** (= compétence du législateur). Le parlement est limitativement énuméré dans la Constitution. – « *les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État* » ;
  - Le pouvoir financier du Parlement lui confère un rôle essentiel dans la création d'emplois publics.
  - Le parlement est amené dans certaines circonstances à exercer un contrôle sur l'administration : la responsabilité du ministre peut être engagée à travers l'administration.
- **La subordination de l'administration au politique se réalise aussi vis-à-vis du gouvernement donc du pouvoir exécutif**. Cette affirmation s'appuie sur l'art 20 de la Constitution. (**ARTICLE 20.** *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée.*)  
Le gouvernement a le pouvoir de nommer aux principaux emplois civils et militaires des hauts fonctionnaires. Le pouvoir de nomination revient à l'exécutif, partagé entre le Président de la République et le 1er Ministre. Il existe en marge du pouvoir législatif, un pouvoir réglementaire général qu'il s'agisse d'édicter des décrets d'application des lois applicables à l'administration ou qu'il s'agisse d'adopter un règlement autonome. Cette subordination se vérifie encore par l'organisation pyramidale de la fonction publique, très hiérarchisée, très Napoléonienne.

L'administration n'est pas sans ressource à l'égard du pouvoir en place. De quelles armes disposent-elles face au pouvoir ?

En premier lieu, l'administration dispose d'une compétence technique doublée d'une neutralité politique supposée.

En second lieu, l'administration tire profit de sa stabilité. Malgré les alternances politiques, les gouvernements qui se sont succédés, l'administration reste et demeure.

## SECTION 2 - LA NOTION D'INSTITUTION

L'institution désigne tout à la fois un Etat, un résultat ce qui est institué, et un processus.

**J. CHEVALIER**, professeur de droit public, Sciences administratives : institution = processus dialectique.

Pour les spécialistes il existe deux formes instituées. Les formes instituées s'appliquent aux Institutions-Personnes et aux Institutions-Choses (= englobe toutes sortes de phénomènes, techniques juridiques).

C'est exclusivement au sens d'Institutions personnes, (groupement, organe, établissement, corporation) que sera entendu l'expression d'Institution.

**MAURICE HAURIOU**, cette construction familière dans l'enseignement en droit public de la notion« Institution », on la doit à cet auteur.

La notion d'Institution désigne les organes mis au service de la puissance publique dans le but d'accomplir une mission de service public par la satisfaction des besoins d'intérêt général des administrés.

---

## SECTION 3 : UNE CERTAINE APPROCHE DES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

### §1 Par le prisme des modes d'administration

« L'Etat théoriquement unitaire est devenu protéiforme (=plusieurs formes) dans son organisation et dans son fonctionnement. » - La Cour des Comptes.  
Il existe en France 3 modes d'administration.

- La centralisation
- La déconcentration
- La décentralisation

L'administration centrale de l'Etat ne se suffit plus à elle-même et ce depuis longtemps. C'est une première forme d'administration qui montre ses limites. L'administration centrale a donc besoin de relais sur tout le territoire. Elle les trouvent dans ce qu'il est convenu d'appeler : l'administration déconcentrée.  
Les Préfets incarnent l'Etat au niveau territorial.

L'administration déconcentrée c'est toujours l'Etat, c'est un démembrement du pouvoir central, une sorte de binôme entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée.

Toute autre administration est une administration décentralisée qui relève des collectivités territoriales qui jouissent du principe de la libre administration. L'organisation est immuable, bicéphale (exécutif et assemblée délibérée)

Les collectivités territoriales : les communes, les intercommunalités, le Conseil Départemental et le Conseil Régional.

- Dans la commune le pouvoir est réparti entre le maire (qui incarne l'exécutif) et son conseil municipal. Toute chose étant égale par ailleurs, le découpage des fonctions est similaire au fonctionnement de l'administration centrale.
- Au Département, on a un-e président-e qui représente l'exécutif et une assemblée délibérante représentée par le Conseil Départemental.
- A la Région, de même il y a un président (exécutif) et une assemblée : le Conseil Régional.

Leurs rôles : pourvoir aux besoins de la collectivité.

Qu'il s'agisse du Département ou de la Région, exerce deux autorités, **l'une déconcentrée, l'autre décentralisée**. Les circonscriptions déconcentrées et décentralisées de l'Etat se recoupent.

Il arrive qu'une même personne soit à la fois agent déconcentré de l'Etat et Elu territorial. C'est le cas du maire, illustrant ce dédoublement fonctionnel.

En tant qu'agent de l'Etat, le maire est officier d'Etat civil et célèbre les mariages, il acte les naissances, les décès. Il fournit les documents d'identité, il officie en tant qu'agent de l'Etat. Par ailleurs, il peut se comporter en élu territorial : lors de conseils municipaux le maire, décide du budget, de la circulation dans sa commune.

### **! DISTINCTION ENTRE DÉCONCENTRATION (ETAT) ET LA DÉCENTRALISATION (TERRITORIAL)**

On a d'un côté l'Etat central, puis il y a la déconcentration et la décentralisations qui sont les piliers de l'Etat territorial.

**Gaston DEFFERE** souhaitait qu'à chaque niveau de décentralisation corresponde un niveau de concentration important.

## **§3 A travers les personnes morales de droit public**

La personnalité juridique est littéralement la qualité d'une personne juridique sujet de droit et d'obligation. La personnalité juridique s'applique aux personnes physiques (êtres de chair et de sang) mais s'applique aussi aux personnes morales (structure qui a une existence légale et qui peut épouser différentes formes sociales = l'association (loi 1901), l'établissement public, la société sous toutes ses formes, les administrations publiques ou privées)

Les Institutions administratives sont autant de personnes morales de droit public. Cela signifie, que lorsqu'un maire conclut un contrat au nom de la commune, il n'agit pas en son nom propre mais au nom de la commune. Cette affirmation se vérifie en analysant les effets du contrat. Le contrat conclut par le maire, ne fait naître des droits et des obligations qu'à l'égard de la commune.



Cette distinction entre personne morale et personnes physiques développe 3 éléments :

- **C'est bien la personnalité morale des institutions administratives qui garantit la continuité de l'action publique et assure la sécurité juridique.**
- **Les institutions administratives disposent d'un patrimoine qui leur est propre.** Elles sont des propriétaires publics et disposent de ressources notamment immobilières. (11% biens immobiliers publics en France)
- En terme de responsabilité, la personne morale est civilement et pénalement responsable de ses actes et agissements.

# PARTIE I : L'ÉTAT

## CHAPITRE 1 - L'ÉTAT CENTRAL

---

### Section 1 : Considérations générales sur la centralisation

**Henri OBERDORFF** énonce la définition suivante : la centralisation est un système d'administration reposant sur l'attribution de pouvoirs de décision à des autorités administratives strictement soumises au pouvoir hiérarchique des autorités politiques et administratives centrales.

La centralisation suppose donc une concentration du pouvoir de décision, et une structure hiérarchisée. On l'illustre souvent sous la forme pyramidale, à l'image de la fonction publique, ce qui induit un respect hiérarchique.

Avec la centralisation, un centre unique de commandement qui concentre le pouvoir de décision. Cela implique que la décision prise au niveau central (administration centrale) trouve à s'appliquer sur tout le territoire.

Rappel historique de la centralisation du pouvoir en France

La tradition française est profondément centralisatrice. La centralisation administrative qui est le corollaire de la centralisation politique remonte à l'Ancien régime. On peut même soutenir avec François BURDEAU, (qui a participé à la rédaction de la Constitution de 1958), **l'histoire de la centralisation administrative est intimement liée à la construction de l'Etat.**

L'Etat se construit de manière centralisée à partir du règne de Louis XIII, mais c'est surtout Louis XIV qui va jusqu'à personnifier l'Etat : « L'Etat c'est moi ». A l'époque, le principal obstacle à l'autorité du roi sur tout le territoire, ce sont les seigneurs féodaux. Afin d'être légitime par rapport aux seigneurs, le roi doit incarner l'autorité pertinente à l'échelle de tout le territoire, en transcendant ces potentats.

La centralisation est relancée, accentuée sous la période révolutionnaire (à partir de 1789).

=> La première explication est d'ordre politique : unifier le pouvoir, menacé d'émiettement, de fractionnement. Revendication de l'indépendance.

=> La seconde explication à la relance de la centralisation à partir de 1789, est d'ordre philosophique. En effet, la centralisation paraît la forme institutionnelle permettant de garantir l'égalité de traitement des citoyens sur tout la portion du territoire.

Comment se manifeste cette dynamique centralisatrice à partir de la révolution

A partir de 1800, les Préfets apparaissent pour exercer une forte tutelle sur les responsables locaux qui sont pourtant élus, et donc bénéficiaire de l'autorité populaire.

Les Préfets sont les instruments du pouvoir central. Les Préfets étaient appelés : les empereurs aux petits pieds.

Sous le Consulat les maires et sous préfets, sont nommés et rétribués par l'Etat lui-mêmes

Napoléon mesure les limites de la déconcentration :

- Le processus décisionnel centralisé est maintenu très loin des territoires locaux, loin des administrés. Il y a alors un risque important : les décisions prises sont effectuées au mépris des particularismes locaux
- problème d'encombrement = Comment tout décider depuis les administrations centrales de l'Etat ?

Il faut attendre le II Empire pour que la déconcentration voit le jour, pour relayer le mode d'administration centralisée. Depuis lors, c'est un couple qu'il faut considéré : centralisation et déconcentration.

---

## **SECTION 2 : LES ORGANES D'ADMINISTRATION - LES ORGANES CENTRAUX**

Sur 2 millions d'agents, 40 000 travaillent pour une administration centrale. 37 milles d'emplois budgétaires. C'est peu et représente une minorité d'agents. Ces agents gèrent 1/3 des crédits de l'Etats. L'administration est essentiellement constitué de services des ministères. Leur mission consiste d'après un décret de 2015, assurer au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'appui des services déconcentrés, d'orientation et de contrôle.

### **§1 Le Chef de l'Etat en tant qu'autorité administrative**

Le chef de l'Etat est considéré comme la plus haute autorité

#### **A) LES PRÉROGATIVES ADMINISTRATIVES DU PRÉSIDENT**

Il exerce un pouvoir de nomination, prévu par la Constitution : article 8 au terme duquel il nomme le Premier Ministre, et l'article 13 qui lui confère le pouvoir de nomination des Hauts-fonctionnaires.

Il exerce également un pouvoir de décision. En vertu de l'article 5 de la Constitution, il assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et il est le garant de la continuité de l'Etat. Pratiquement la question posée est celle de son domaine réservé, de ses compétences propres. Cette question revêt une considération particulière lors d'un cohabitation.

Les pouvoirs propres du Président :

- Présider le Conseil des Ministres : maîtrise de l'ordre du jour. C'est le chef de l'Etat qui décide cet ODJ.

- Il préside les conseils et comités supérieurs de Défense en sa qualité de Chef des Armées.
- Il détermine les grandes orientations de la politique étrangère.
- Il exerce le pouvoir réglementaire et signe les décrets, ordonnances délibérés en Conseil des Ministres.

## **B) LES SERVICES DE LA PRÉSIDENTE**

Environ 500 personnes travaillent à l'Elysée, pour soutenir et collaborer avec le Chef de l'Etat. Le Chef de l'Etat dispose d'un cabinet, administré par un Directeur de Cabinet, un Chef de Cabinet, et des conseillers. Les missions du Cabinet : gérer l'emploi du temps, les relations avec la presse, gérer les déplacements, les relations avec les partis politiques. Le Cabinet est l'organe le plus politique.

Il existe aussi un **Secrétariat général de la Présidence**. Ce secrétariat est plus administratif et est composé de membres répartis par secteurs. Mission : informer le Président, suivre l'actualité, préparer les Conseils des Ministres, organiser Conseils et comités ministériels.

Les conseils se déroulent à l'Elysée, et les comités se font à Matignon.

**L'Etat major de la Présidence**, comprend deux ou trois officiers généraux et deux ou trois officiers supérieurs. Sa mission est d'organiser les conseils de défense nationale, et assurer un lien avec le Secrétariat général de défense nationale.

## **§2 Le premier ministre et ses services**

Le Premier Ministre dispose d'une compétence administrative générale, et l'administration dépend directement du gouvernement. La Constitution de 1958, en pratique revalorise la place de ce Premier Ministre.

### **A) LES ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU PREMIER MINISTRE**

Personnage imminent, décrit comme le metteur en scène du travail parlementaire, il est le premier responsable de l'administration en France. Au titre de ses attributions administratives, il dirige l'action du gouvernement (article 21 de la Constitution) lequel détermine et conduit la politique de la nation (article 20).

Les circulaires restent des outils essentiels pour le Premier Ministre lui permettant de faire connaître sa vision du service public. En outre il dispose de l'administration. Il est aidé par le Ministre de la Fonction publique, mais c'est lui qui exerce la compétence. La Direction générale de la Fonction publique aide également le Premier Ministre dans l'accomplissement de ses missions administratives.

Il est investi d'un pouvoir réglementaire important, contrairement au Président. Les pouvoirs réglementaires des ministres découlent du pouvoir réglementaire du ministre.

### **B) LES SERVICES DU PREMIER MINISTRE ET DU GOUVERNEMENT**

Près de 3000 personnes travaillent au gouvernement, auprès du Premier Ministre. Il dispose de son propre cabinet situé à Matignon. Aussi dispose lui-aussi d'un Secrétariat

général du gouvernement qui est structuré autour d'un secrétaire général et de plusieurs services internes qui vont l'aider dans son action.

### **§3 Les ministres et les administrations centrales**

Le principe à retenir : la spécialisation, les ministres sont spécialisés. Ils ont la charge d'un ministère propre.

le gouvernement d'Edouard Philippe compte 17 ministres.

#### **A) LA SPÉCIALISATION**

Le ministre est placé à la tête d'une administration centrale dont il est le chef. Ainsi il dispose d'un pouvoir hiérarchique sur les personnels qui dépendent de son Ministère. Il organise ses services, donne des ordres, prend des circulaires, et peut bénéficier d'un pouvoir réglementaire délégué.

#### **B) ENTOURAGE DES MINISTRES**

Les ministres sont assistés par deux secrétaires d'Etat, un cabinet ministériel et des directeurs d'administration centrale enfin des directeurs d'établissements publics nationaux.

## CHAPITRE 2 : L'ÉTAT TERRITORIAL

---

### SECTION 1 : DECONCENTRATION ET TERRITORIALISATION

Le terme de déconcentration reste privilégié dans les revues mais se trouve de plus en plus surplânté notamment dans le discours politique par celui de territorialisation. L'accent est mis sur la notion de territoire. En 2003, les collectivités locales ont été rebaptisées comme des collectivités territoriales.

Le territoire est l'un des trois éléments constitutifs d'un Etat. Le territoire est la marque de la souveraineté.

Si le territoire est la marque de la souveraineté, comment se fait-il qu'on appelle commune, département et conseil régional des collectivités territoriales ? => Le terme qui commence à émerger est celui de gouvernance. Concept récent, la gouvernance serait aux collectivités territoriales. En France, il y a une superposition d'un territoire national, régional, départemental et local. Le rapport au territorial ne peut qu'être un domaine d'autorité. La notion de territoire est un rapport d'autorité.

Territoire : notion spatiale.

La déconcentration s'entend de système d'administration dans lequel le **pouvoir de décision est partagé entre des autorités administratives réparties sur tout le territoire et placé à la tête de circonscription territoriale ou administrative.**

L'idée est que la déconcentration permet d'alléger le centre, de décongestionner le pouvoir central en confiant des responsabilités à des entités déconcentrées, un pouvoir de décision donné aux autorités déconcentrées.

L'État conserve ses prérogatives qui sont seulement exercées de manière territorialisée. Deux formules illustrent très bien la déconcentration, la première est d'**Odillon Barrot** qui disait de la déconcentration **"c'est toujours le même marteau qui frappe, seulement on a raccourci le manche"**.

La seconde est celle de du Duc de Persigny, elle dit **"on peut gouverner de loin mais on administre bien que de près"**. La délocalisation n'a rien avoir avec la déconcentration (= délégation de pouvoirs), elle consiste en un déménagement d'une administration hors de la capitale en provinces.

---

### SECTION 2 - LES RÉFORMES

#### §1 : Les tendances à l'oeuvre

La déconcentration est à l'honneur pour la première fois dans la loi du 6 février 1992, dite ATR, Administration Territoriale de la République, complétée par le décret d'application du 1er juillet 1992 portant : charte de la déconcentration. On remarque une évolution des termes.

C'est là qu'apparaît l'expression service déconcentré, auparavant on parlait des services extérieurs à l'État. A présent on les évoque comme services territoriaux. Depuis lors, **la déconcentration est l'un des axes majeurs de la réforme de l'État**, elle est relancée par chaque équipe gouvernementale (ministre et secrétaire d'Etat dédié à cette question)

La réforme en cours a été initiée depuis 2007 au titre de la RGPP, Révision Générale des Politiques Publiques, et mise en oeuvre d'abord sous le nom de RéATE, Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat, à partir du premier janvier 2010 et depuis l'été 2012, sous le nom de MAP, Modernisation de l'Action Publique. Le 7 mai 2015, mise en place de la nouvelle Charte de la déconcentration.

**—> Les objectifs affichés sont la réduction des déficits publics (réduction des dépenses publiques) et l'amélioration de la qualité du service public au niveau de l'État territorial.**

Il y a trois séries de moyens pour réaliser ces objectifs :

- Privilégier la Région comme cadre d'action de l'État territorial.
- Le resserrement du nombre de directions départementales et régionales, donc par conséquence, à terme la réduction des effectifs.
- La simplification et une meilleure adaptation au monde numérique.

Depuis 2007, 63 mesures ont été adoptées sous l'étiquette RGPP : réforme de la carte judiciaire, création des ARS (agence régionale de santé), fusion des impôts et du trésor, petite réduction des effectifs.

## **§2 Un bilan mitigé et contrasté**

La Cour des Comptes a publié en juillet 2013, un rapport sévère sur l'organisation territoriale de l'État, elle commence par une série de constats. La Cour des Comptes constate que face à ces défis a globalement échoué dans ses réformes et déplore **“la répartition floue des rôles entre l'État et les collectivités territoriales, dénonçant une articulation trop complexe”**. Cela relève un grand nombre de doublons, d'interférences fonctionnelles qui provoquent une dilution des responsabilités.

Elle souligne également **“d'importants défauts de cohérence dans l'organisation de l'État territorial.”** Elle déplore aussi les ressorts des cours d'appel. (=Manque d'harmonisation)

Elle relève la zone d'exercice des douanes qui ne correspond à aucune autre ce qui ne facilite pas l'organisation des circonscriptions.

Elle regrette **“une gestion des RH inadaptée et dépassée”** suite à une **mauvaise répartition des effectifs au sein de l'État territorial.**

La critique atteint son paroxysme, la Cour des Comptes stigmatise **“un langage administratif inapproprié”**, des instructions trop nombreuses, trop détaillées, tellement techniques qu’elles en deviennent incompréhensibles. (80 000 pages de circulaires sont transmises aux Préfets)

---

## SECTION 3 - L'ORGANISATION DE L'ÉTAT SUR LE TERRITOIRE

### §1 L'organisation régionale (Préfet de Région, directions régionales) de l'Etat

L'administration centrale est en charge de l'impulsion et conception des politiques publiques. L'administration déconcentrée, de leurs mises en oeuvre sur tout le territoire. C'est la vision de la première charte de déconcentration en 1992.

Avec le décret de 2015 il s'est opéré un renversement du principe d'organisation. Les services déconcentrés ne dépendent plus strictement des services centraux. Au contraire les missions des administrations centrales sont limitées à celles qui présentent un intérêt national et dont l'exécution ne peut être déléguée à l'échelon territoriale, considérant un principe de subsidiarité.

### §2 L'organisation départementale (Préfet de département, directions départementales) de l'Etat

L'État est présent au sein du département à travers plusieurs organes :

Le premier est le préfet de département, qui a longtemps été le pivot de la déconcentration, le premier relais de l'action du gouvernement dans le département. L'institution même du préfet trouve son origine dans le rôle d'intendant du roi sous l'Ancien Régime.

Aujourd'hui cependant, il a perdu beaucoup de prérogatives en faveur du préfet de région, sa compétence s'exerce surtout dans le domaine de la sécurité, de l'ordre public et des étrangers. Les préfets de département occupent des emplois dits à la discrétion du gouvernement, ils sont nommés et révoqués à la discrétion du gouvernement, ils ne peuvent pas contester ces décisions. Ils s'appelaient, entre 1982 et 1988, les commissaires de la République, idée de Pierre Mauroy.

Le préfet sur un secrétariat général, des sous-préfets d'arrondissement et sur deux ou trois directions départementales et plusieurs unités territoriales. Il y a deux ou trois directions départementales par département.

Pour les départements dont la population excède 400 000 habitants, il y a la DDTM, Direction Départementale des Territoires et de la Mer, la DDCS, la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et la DDPP, Direction Départementale de Protection des Populations. Dans les départements de moins de 400 000 habitants il n'y



Saméry TECHER

a que la DDTM et la DDCSPP, Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de Protection des Populations. Il y a aussi des unités territoriales faisant le lien avec des directions régionales, il y en a une en lien avec la DIRECCT, une en lien avec la DREAL et une en rapport avec la BRAC. Pôle Emploi dépend également de l'État, ainsi que les groupements de Gendarmerie...

# CHAPITRE 3 - LES FORMES ORIGINALES DE L'ÉTAT

## SECTION 1 - LES AUTORITÉS DE RÉGULATION

Les Autorités Administratives Indépendantes (AAI) sont une expression de ce que les spécialistes de science administrative appellent le polycentrisme, les espaces publics de décision se multiplient, le pouvoir de décision se fragmente, le centre est concurrencé par les périphéries. La formule des AAI a été lancée en France dans les années 1970 en vue de réguler des secteurs sensibles tels que l'informatique, les libertés, la défense, l'audiovisuel. Ce sont des secteurs retors avec une réglementation classique de type coercitive. Les AAI s'inscrivent dans un vaste mouvement démocratique général à tous les États modernes, mouvement qui tend par delà la centralisation, la déconcentration et la décentralisation, à développer un mode d'exercice différent du pouvoir d'État dans des domaines délicats. Selon le Conseil d'État, les AAI sont "des organismes administratifs qui agissent au nom de l'État et disposent d'un réel pouvoir sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement". L'AAI est donc une autre forme d'administration, elles sont en quasi lévitation par rapport à l'État.

### §1 - Identification des AAI

Une AAI se reconnaît à trois critères :

- **C'est une autorité :** On la reconnaît aux pouvoirs, prérogatives qu'elle détient une AAI prend des **décisions exécutoires (elles produisent d'elles-mêmes des effets)**, en cela elles sont différents des juridictions et des organes consultatifs, qui ne donnent que des avis. Il arrive cependant qu'une AAI exerce également des fonctions juridictionnelles ou consultatives, c'est le cas par exemple l'Autorité de la Concurrence et l'Autorité des Marchés Financiers.
- **Elles sont administratives :** Elles agissent au nom de l'État et engagent la responsabilité de l'État, on peut en déduire que la plupart des AAI sont dépourvues de la personnalité morale, elles ne peuvent pas agir - ester en justice, conclure des contrats... A contrario il existe une variante les **API, Autorités Publiques Indépendantes**, sont dotées de la personnalité morale, elles sont une exception. API est une sous catégorie de l'AAI, doté en sus d'une personnalité morales.
- **Elles sont indépendantes :** Bien qu'administrative, les AAI sont soustraites au pouvoir hiérarchique de l'administration. Elles constituent une exception elle déroge à l'art. 20 de la Constitution, selon lequel le gouvernement dispose de l'administration.

Ces entités indépendantes, affranchies de toute tutelle de l'État, préfigurent une administration d'un genre nouveau. Elles illustrent la théorie de l'**autolimitation objective du pouvoir**. Leur indépendance se manifeste vis à vis du pouvoir politique, elles ne reçoivent pas d'ordres de la part du gouvernement, elle se manifeste aussi vis à vis des **acteurs du secteur concerné pour garantir leurs capacité d'arbitrage**. Elles répondent à la **nécessité de séparer la fonction de régulateur de la fonction d'acteur**.

Enfin, cette indépendance se concrétise dans la composition de l'AAI, généralement collégiale, dans le mandat de ses membres habituellement irrévocables et par une **indépendance fonctionnelle**, les missions dévolues aux AAI leur étant propres.

IDENTIFICATION AAI = on est en présence d'une autorité créée par l'Etat, elle n'en fonctionne pas moins en marge de l'Etat.

## §2 - Inventaire raisonné

Il existait 39 AAI en 2006 et il en existe 41 aujourd'hui, Les plus importantes sont :

- l'Agence Française de lutte contre le Dopage
- L'Autorité des Marchés Financiers
- L'ARCEP, Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes, l'ARAF
- L'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires
- La CADA, Commission d'Accès aux Documents Administratifs
- La CNIL, la Commission National Informatique et Libertés
- La CNDP, la Commission Nationale du Débat Public
- Le CSA, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel remplaçant la Haute Autorité de l'Audiovisuel
- HADOPI, la Haute Autorité pour la Diffusion des Oeuvres et la Protection des Droits sur Internet, créée par la loi du 12 juin 2009
- La CRE, Commission de régulation de l'Énergie, créée avec la loi du 3 janvier 2003
- L'Autorité de la Concurrence, remplaçant le Conseil de la Concurrence le 4 août 2008

Article 34 de la Constitution relève de la loi, c'est le Parlement qui peut mettre en place d'autres AAI.

Les autres AAI ne figurant pas dans la liste perdent du moins si elle la détenait, leur qualification légale échappant ainsi à l'application du statut général. Sans pour autant cesser d'exister. Cette situation pourrait conduire à la naissance d'une catégorie para légale, hybride, d'ex AAI, ou de quasi AAI

L'effort de rationalisation du législateur est louable mais les travaux parlementaires ont souligné la difficulté d'élaborer une liste consensuelle des AAI.

26 AAI => statut légal + 15 AAI => statut non légal.

## §3 - Le rôle des AAI

L'AAI est une institution de l'État qui est chargée au nom de ce dernier de réguler des secteurs réputés sensibles mais essentiels, dans lesquels le gouvernement refuse d'intervenir trop directement. C'est l'idée d'une conception de l'État qui est en jeu ici.

Elles ont deux missions principales :

1. **Réguler un secteur donné** : Une AAI est un organe de régulation économique et social. Que signifie alors réguler ? Régulation = assurer fonctionnement harmonieux de la société. C'est une alternative à la réglementation. C'est presque une antithèse à la réglementation. Certains auteurs l'associent d'ailleurs à la déréglementation. On retombe ici sur un thème important qui est celui de la **crise du droit**. → Deux aspects à cette crise :

~ **Une dimension quantitative** : « *trop de droit tue le droit* », phénomène dénoncé par le pan-jurisme. Le droit est partout, omniprésent. Il s'investit dans des espaces qui étaient consacrés à la morale, à la bonne éducation. « *Les tas de droit s'enlisent dans l'état de droit* ».

~ **Une dimension qualitative** : on peut dire que la qualité de la règle de droit se dégrade (constat effectué par Pierre Mazor). Au-delà, le droit se technicise, il s'adresse à des experts.

Les AAI interviennent pour exercer leurs larges prérogatives dans des domaines épineux, audiovisuels, NTIC, l'énergie, les finances, secteurs ferroviaires, monde pénitentiaire, monde de la communication. On agit autrement que par la fixation de règles impératives dans des domaines dits sensibles. L'idée est de créer une administration moins coercitive, désignée par l'appellation de *soft* administration. Le risque réside dans la disparition progressive de toute contrainte et la dérive vers une administration de complaisance, par exemple aux USA l'équivalent des AAI, le Regulatory Agencies sont accusées de faire corps avec les entreprises et administrations concernées en omettant de les contrôler. La régulation induit une façon plus souple d'administrer les AAI.

## 2. Protéger les droits et libertés des citoyens contre la mal administration :

Les AAI ont pour mission de protéger les droits et libertés des administrés, des citoyens dans leurs rapports avec les administrations. En ce sens, le défenseur des droits est une **autorité constitutionnelle indépendante, unique en son genre**, issue de la **révision constitutionnelle du 21 juillet 2008**, article 71-1 de la Constitution. Il a succédé au médiateur de la République, au défenseur des enfants, à la commission nationale de déontologie de la sécurité et surtout à la HALDE, Haute Autorité de lutte **contre les Discriminations** et **pour l'Égalité**. Toute personne peut saisir le défenseur des droits, si elle s'estime "lésée par le fonctionnement d'une administration". Au terme de l'art 71-1 de la Constitution qui définit sa mission, il « veille au respect des droits et libertés et à la promotion de l'égalité », le défenseur des droits rend un rapport annuel d'activité. Il reçoit environ 100 000 demandes par an et environ 80% des règlements amiables engagés ont favorablement abouti. Ce défenseur est donc un contre pouvoir à l'administration, il a la faculté de s'autosaisir pour un problème, ce qu'il a fait en 2014, pour une adolescente de 14 ans blessée à l'oeil par un flashball. Le défenseur des droits s'est inquiété de la dématérialisation complète = meilleure transition vers le monde numérique, mais il convient d'avoir des garde-fous. Aussi, sur les perquisitions en France : l'Etat doit être plus vigilant sur les perquisitions, et de mettre en place des dommages et intérêts.

## §4 Les prérogatives de l'AAI

Il n'existe pas de modèle unique d'AAI, leur modèle varie, il en existe 41 en France.

### A) DES ATTRIBUTIONS DIVERSES

Les AAI peuvent détenir **un pouvoir d'avis** et même **de recommandation** consistantes à préconiser **aux opérateurs une pratique particulière** ou à tenter de **trouver un compromis entre l'administration et un administré**. Certaines AAI ont **un pouvoir de décision individuel**, il peut s'agir par exemple de délivrer **une autorisation d'exercer une activité donnée**.

*Exemple : le CSA, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, qui attribue les fréquences hertziennes et numériques. Elles peuvent aussi exercer **un pouvoir de nomination***

*Exemple : le CSA qui nomme les directeurs des chaînes et des stations de radio publiques.*

Elles peuvent parfois détenir **un pouvoir de réglementation** nécessairement **limité**, en ce sens qu'elles doivent mettre en oeuvre avec parcimonie. Par exemple, l'autorité de la concurrence peut infliger de lourdes amendes en cas d'entente illicite, de monopole de faits, d'entorse aux règles du droit de la concurrence. Le CSA peut infliger des sanctions telle qu'une suspension d'émettre.

Elles peuvent disposer d'un pouvoir de sanction (ce n'est pas le cas pour toutes les AAI).

Ainsi l'AMF, ou Autorité de la concurrence peuvent infliger des amendes salées, le CSA peut suspendre une antenne, un émission.

## **B) DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE**

L'indépendance des AAI ne les soustrait pas au principe même d'un contrôle au nom de l'État de droit et des exigences de démocratie. Elles sont soumises au contrôle juridictionnel du Conseil d'État, du juge judiciaire ou de la Cour des Comptes mais aussi au contrôle du Parlement quand celui ci décide de l'exercer.

# **§5 L'organisation des AAI**

## **A) LE MODE D'ORGANISATION DES AAI**

Il n'existe pas un modèle d'organisation pour les AAI et l'harmonisation statutaire à laquelle vient de procéder le législateur reste modeste.

Les règles de composition n'ont pas été harmonisées. Ainsi leur composition peut être représentée par le Défenseur des Droits ou bien est généralement collégiale sous l'autorité d'un président nommé ou élu.

Par exemple le CSA est composé de 9 membres, *a contrario* le défenseur des droits est une autorité unique.

## **B) LE MODE DE DÉSIGNATION DES AAI**

Les règles de désignation sont variable et l'objectif est d'éviter une trop grande politisation pouvant créer un doute sur l'impartialité de l'organisme. Il peut s'agir d'un **décret du Président de la République** comme pour le président de l'AMF ou pour les 8 membres de la Haute Autorité de la Santé, **il peut s'agir d'un décret du Conseil des Ministres**, il existe dans certaines AAI **des membres de droit** et il y a même parfois des membres élus dans un vivier au sein du conseil économique et social, du Conseil d'État ou de l'Assemblée générale de la Cour de Cassation.

## **C) LES MODALITÉS DE SAISINES**

Elles peuvent être saisies directement par des particuliers : CADA, la CNIL.

Les AAI peuvent être saisies de différentes manières, par un administré directement, par un filtre parlementaire, par un RAPOT, **Recours Administratif Préalable Obligatoire (avant toute saisine du juge, il convient absolument de former ce recours)** ou enfin par autosaisine de l'AAI.

**Les garanties d'indépendances et d'impartialité ont été renforcées. Ainsi le caractère irrévocable de leur mandat est gravé dans la loi. Le mandat est renouvelable qu'une seule fois. Les règles d'incompatibilité ont été durcies. La loi interdit d'être membre de plusieurs AAI en même temps = le but est de diversifier les profils. Lutte renforcée contre toute situation de conflits d'intérêts.**

Le budget des AAI, bien qu'indépendantes les AAI sont rattachées d'un point de vue budgétaire au Ministère ayant la compétence la plus proche de leur domaine d'intervention.

Un projet de réforme est prévu pour cette question, afin de créer un pôle interministériel dont relèveraient toutes les AAI pour ne pas dépendre d'un ministre de tutelle.

---

## SECTION 2 - LES ADMINISTRATIONS DE MISSION

Les administrations de mission s'inscrivent dans la perspective d'une administration prospective tournée vers l'avenir.

### §1 - La dynamique prospective

Cette dynamique consiste à voir aussi loin que possible (rigoureuse, de manière scientifique) sans sombrer dans des discussions oiseuses sur l'avenir de nos sociétés. Les techniques de prévision s'améliorent, les objets de la prévision se diversifient, depuis l'économie au social, en passant par la culture, l'environnement, le nucléaire et l'administration elle-même. C'est un véritable système prospectif qui a pris racine auprès de l'État en France. Si bien que Conseil Économique et Social, 3ème entité constitutionnelle française, dégage 3 périodes dans l'histoire de la prospective française.

- **La première période** correspond aux années 1950, c'est l'âge d'or de la prospective, on déduit l'avenir de l'extrapolation linéaire du passé à l'image d'un cycle sans fin.
- **La seconde période**, les années milieu années 70, début années 80, marque la traversée du désert de la prospective, dans un contexte dominé par l'incertitude prévalent des préoccupations à court terme, il faut aller vite, l'État réagit et se veut flexible. (Tyrannie de l'urgence).
- **La troisième période**, commencée au début des années 1990, connaît un regard d'intérêt pour la prospective, les méthodes se précisent, on ne croit plus à l'idée du cycle et on ne s'en tient plus aux simples tendances lourdes, l'État devient stratège. (passage de l'Etat flexible à un Etat stratège).

### §2 - Les foyers de prospective

Les premières expériences ont été conduites par des groupes précurseurs indépendants, ainsi le centre international de prospective a vu le jour en 1957, peu avant que

n'apparaisse l'équipe futurible en 1960. Il faut attendre Jean Massé pour que l'État se mêle à son tour de prospective en mettant en place le groupe 1985 pour déterminer un plan de la nation chaque année.

Deux administrations sont aujourd'hui spécialisées dans la prospective institutionnelle :

- La première administration est **France Stratégie**, son nom complet est le **Commissariat général de la Stratégie et de la Prospective** et elle est sous la directive du Premier Ministre. Elle concourt à la **détermination des grandes orientations au niveau de l'État et promeut à moyen et long terme le développement économique, social, culturel et environnemental de la France**. Elle a remplacé le Centre d'Analyse Stratégique lui-même substitué au Commissariat général du Plan.
- Le **second organisme administratif** de prospective est la CGET, **Commissariat Général à l'Égalité des Territoires**, qui conçoit prépare et met en oeuvre la politique nationale de l'égalité des territoires. Depuis le 31 mars 2014, la DATAR Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, a fusionné avec un autre organisme pour former le CGET. La mission du CGET : concevoir et mettre en oeuvre la politique nationale de l'égalité des territoires. La liste ne s'épuise pas dans ces organismes spécialisés, il existe des cellules de prospective et d'étude placées auprès de certains ministères. La prospective est une aide précieuse à l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques, c'est l'outil de l'administration qui veut anticiper l'avenir.

# PARTIE II - LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

## INTRODUCTION

Toutes les collectivités territoriales fonctionnent de la même manière. L'organisation d'une collectivité territoriale est invariable, les pouvoirs sont répartis entre le pouvoir exécutif, exercé par une personne élue, et le pouvoir délibérant, attribué à une assemblée délibérante également élue au suffrage universel direct. Ce schéma est toujours le même.

Exemple : Au niveau du département par exemple on trouve un Conseil départemental, et à leur tête, élu parmi eux, un président de conseil départemental.

Traditionnellement, il était de coutume de distinguer l'État et les collectivités locales, depuis la révision constitutionnelle du **28 mars 2003**, l'appellation collectivité locale est supplantée par celle de collectivité territoriale. Le territoire est le critère de l'autorité, c'est un élément constitutif du pouvoir.

L'essentiel des règles applicables aux collectivités territoriales sont contenues dans un Code créé en 1977, nommé **Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)**.

En France il y a 13 régions, 101 départements, environ 4 000 cantons, environ 2600 établissements publics de coopération intercommunale EPCI, environ 35 000 communes, 600 000 élus territoriaux (1 habitant sur 100 en France est un élu territorial. La France compte environs 1,9 millions d'agents dans la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales ont environ 150 milliards d'euros de dépenses annuelles.

## CHAPITRE 1 : LA DÉCENTRALISATION PAR SÉQUENCES

***“La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire”*** affirmait Mitterand en 1981. La France s'est donc engagée dans un mouvement de décentralisation par touches successives.

**Définition :** La décentralisation est un **système d'administration** dans lequel une collectivité dotée de la **personnalité morale, d'autorité, de personnel et de ressources propres**, s'administre elle-même dans le respect de la légalité.

Ce phénomène est en cours de revalorisation en ce moment. La décentralisation repose sur l'action est plus efficace et qu'elle doit s'exercer avec proximité. Elle remonte à la Révolution, elle s'accroît dans les années 1980.



---

## Section 1 : A l'aune de la révolution française - 1789

Deux philosophies s'affrontent : les jacobins et les girondins. Le principal de la Révolution est de réaliser l'unité nationale sur le fondement philosophique de l'égalité des citoyens sur le territoire. **Les députés girondins sont pour une assez large décentralisation tandis que les jacobins demandent une République unitaire.**

Il est à la revalorisation du système local.

Un décret de 1789 fixe à 83 le nombre de départements avec les mêmes limites que les anciennes provinces. Le département est conçu dans une perspective de déconcentration, il est surtout perçu comme une circonscription administrative de l'État (= division du territoire).

Il en va autrement avec les communes. Les communes sont la première forme, expérience, aboutie de décentralisation avec à leur tête un maire élu pour deux ans. Le nombre de communes à créer a fait l'objet de désaccords, il est fixé à 44 000 municipalités, créées par une loi de 1789. Le terme de déconcentration n'apparaît qu'en 1830.

SIEYES et CONDORCET : démocratie + forte avec une grande entité. MIRABEAU jsp :'(

Co existent ainsi deux modes d'administration, deux modes

---

## Section 2 : 1982 / 1983

Les lois de décentralisation, appelées aussi les lois GASTON DEFERRE, représentent une étape significative de la décentralisation. Il y en a trois :

- La loi du 2 mars 1982
- La loi du 7 janvier 1983
- La loi du 22 juillet 1983

Avant ces lois, l'État exerçait **une tutelle** sur les collectivités territoriales, qui n'avaient pas la maîtrise de leurs décisions. ETAT = TUTEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES.

3 CHANGEMENTS ONT EU LIEU

- Il y a une octroie du **pouvoir exécutif** au Président des Conseils Généraux et Régionaux, les départements et régions se voient dotés d'un conseil avec des représentants élus (SUD), en suivant le modèle des communes. On assiste à une extension de la décentralisation aux départements et régions.
- **Second changement** : on transfère massivement des compétences nouvelles aux collectivités territoriales (locales), aux Régions est transférée **l'action économique et culturels**, aux Départements **l'action sociale** et l'effort de solidarité et enfin aux communes **l'administration de proximité**.
- **Le troisième changement principal (symboliquement)** consiste en **l'instauration d'un contrôle de légalité au lieu de la tutelle préfectorale**. Les collectivités territoriales s'administrent librement mais dans le respect de la légalité.

*Avant LOI DEFERRE* l'État interprétait ce principe en considérant que tous les actes des collectivités territoriales devaient faire l'objet d'un contrôle de légalité et d'opportunité *a priori par le Préfet*. Le contrôle n'est maintenant plus *a priori*, il devient *a posteriori*, la décision est exécutoire, le préfet ne peut plus la contester.

**Le déferé préfectoral** est le nom de que l'on donne au recours que le Préfet peut former devant le Tribunal administratif afin qu'il annule un acte d'une collectivité territoriale.

Le fondement de ce recours se situe à l'article 72 alinéa 6 de la Constitution.

Le caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales est consacré par un arrêt d'assemblée du Conseil d'État datant de 1982, Huglo.

### *APRÈS LOI DEFERRE*

Seuls certains actes font l'objet d'une transmission obligatoire au préfet, tous les actes réglementaires, actes de police, actes relatifs à des contrats dépassant un certain seuil sont transmis au contrôle de légalité du préfet, ce qui représente en moyenne entre 7 et 8 million d'actes par an. Le contrôle exercé par le préfet n'est plus qu'un « **contrôle de stricte légalité** », il ne fait plus intervenir de contrôle d'opportunité.

---

## SECTION 3 - 2003

En 2003, il apparaissait à tous nécessaire de redéfinir le rôle de l'État et des collectivités territoriales dans une perspective renforcée de décentralisation. Les positions différaient sur les voies de cette décentralisation. Deux philosophies s'affrontaient, la première était celle de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre MOROY, l'idée était pour relancer la décentralisation de réviser la Constitution. La commission MOROY a proposé une adaptation en douceur du cadre juridique français sans réviser la Constitution.

L'autre approche incarnée par Raffarin, était que l'inscription du concept de décentralisation de la Constitution était de nature à donner à la réforme l'impulsion attendue. Le gouvernement a privilégié la voie de la révision constitutionnelle. Celle-ci est scindée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et une loi du 13 août 2004. La première avait pour objectif une clarification de la répartition des compétences et la valorisation de ces collectivités dans leur rapport avec l'État.

### **Deux objectifs affichés :**

- La première solution envisagée était la clarification de la répartition des compétences. Une constitutionnalisation de la notion de décentralisation à l'art. 72 de la Constitution, mais on a choisi de le faire à l'art. 1.
- La seconde était la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire expresse aux collectivités territoriales contre la tradition du centralisme normatif. La révision a aussi effectué la diversification statutaire des collectivités territoriales, ce qui se traduit par la transformation des TOM, Territoires d'Outre Mer, en COM, Collectivités d'Outre Mer, par l'apparition des pays d'outre mer et des collectivités territoriales uniques dont la Nouvelle Calédonie et bientôt la Corse. Elle a aussi permis la proclamation du principe

de subsidiarité, l'art. 72 révisé stipule "les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon". L'idée est qu'on laisse agir le principe de subsidiarité, les attributions de compétences ne sont pas définitives. Ce nouveau mécanisme s'appuie sur l'expérimentation qui procède de la même idée en ce qu'il est de nature à permettre la détermination du meilleur niveau d'exercice d'une compétence. Le premier risque était l'enchevêtrement des compétences, le second était celui de la préférence donnée à un échelon plutôt qu'aux autres. Ce principe pourrait s'analyser comme un outil d'émancipation des collectivités mais le parallèle avec le droit communautaire interpelle, hypothèse dans laquelle la subsidiarité a toujours privilégié la communauté plutôt que les États membres. La compétence sera exercée au niveau le plus compétent, par la collectivité la plus à même de le faire. Cela engendre le risque d'un enchevêtrement de compétences, le principe de subsidiarité est pragmatique, les compétences sont réparties au cas par cas. C'est donc le contraire d'un principe de stricte répartition des compétences. En 2003, l'un des objectifs était de clarifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et avec l'État, le pouvoir constituant dérivé a recouru au principe de subsidiarité, ce qui n'a pas fonctionné. L'autre risque est celui de la préférence donnée à un échelon au détriment des autres. Le texte ne dit rien, on peut donc se demander à qui ce principe devait profiter. A première vue, il s'agissait des collectivités territoriales dans leur rapport avec l'État surtout aux régions. Ce principe était donc un outil d'émancipation, selon certains. La différence avec l'UE est que le principe de subsidiarité a d'abord été appliqué entre les instances communautaires et les États membres. Ce principe a contenté tout le monde mais l'expérience a montré que ce principe a systématiquement joué au profit des instances communautaires, il est moins un principe de distribution neutre de compétences entre elles et les États que comme un principe de légitimation des instances aux yeux des États. Le législateur a ajusté le tir le 13 août 2004 à l'occasion de la loi liberté et responsabilité locales. Il a procédé à un transfert massif de compétences vers les collectivités territoriales en énumérant restrictivement les compétences données aux collectivités selon leur type. Comme le gouvernement a senti venir une révolte, la loi prévoit les mécanismes de compensation financière pour l'exercice de ces compétences déléguées. Cette loi précise les quelques domaines dans lesquels l'expérimentation des compétences reste permise ce qui permet de faire du principe de subsidiarité un principe très subsidiaire de distribution des compétences. Cette réforme s'est poursuivie car ces lois n'avaient pas tout arrangé.

---

## Section 4 : 2010

Le discours de Toulon en 2008 prononcé par Sarkozy, lance l'idée d'une nouvelle réforme des collectivités territoriales. Les objectifs n'ont pas changé, il s'agit de simplifier les structures en mettant fin aux empilements par strates et de poursuivre la clarification des compétences en évitant les enchevêtrements. A cette occasion, Sarkozy précise que les chevauchements avaient un coût, les compétences partagées entre départements et régions représentent 20 milliards par an de dépenses. Le comité Balladur a remis un rapport sur la réforme des collectivités territoriales en mars 2009, intitulé *Il est temps de décider*. La loi du 16 décembre 2010 s'inspirant de ce rapport, marque l'aboutissement du processus de réflexion commencé en 2008. Cette loi crée un nouveau type d'élus territoriaux, le conseiller territorial, qui replacent les conseillers généraux et régionaux. Cette évolution a été abandonnée à l'occasion d'une loi de 2014, sans que jamais le

conseiller territorial ait vu le jour. Cette loi rend possible la fusion des départements et régions après référendum local obligatoire. Elle a aussi permis l'émergence des métropoles, prévoyant la création du Grand Paris formé par Paris et 23 communes. La loi apporte la spécialisation des compétences des départements et régions qui perdent leur clause générale de compétences et l'achèvement de la carte de l'inter-communalité. Toutes les communes françaises devaient avoir rejoint une structure intercommunale au 1 janvier 2014.

---

## Section 5 : 2014/2015

Après son élection, Hollande a lancé les États généraux de la démocratie territoriale. Elle a trois objectifs principaux, simplifier et clarifier le rôle des collectivités territoriales, faire des départements les moteurs de l'activité territoriale et renforcer les solidarités territoriales. Cette réforme s'articule autour de trois volets, donnant lieu à autant de lois :

- **La loi du 27 janvier 2014, dite MAPAM, Modernisation de l'Action Publique et Affirmation des Métropoles** : Avec cette loi, il y a un rétablissement de la clause générale de compétences des départements et régions. Elle implique aussi une redéfinition de la métropole pour la calquer sur le modèle des grandes métropoles européennes.
- **La loi du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et à la modification du calendrier électoral** : Cette loi dessine une nouvelle carte des régions passant de 22 à 13 région. La région est l'échelon territorial de référence et l'Europe est une Europe des régions, il fallait donc ériger les régions françaises en régions de taille européenne. Elles doivent être capables de relever le défi du relèvement économique.
- **La loi Notre, Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015** : Il s'agit d'une loi de compromis, elle doit favoriser une migration en douceur sans heurt ni rupture des communes trop nombreuses vers les structures intercommunales. Elle maintient les départements qui subissent une érosion limitée de leurs compétences alors que leur suppression a un temps été envisagée. Elle confirme les compétences des communes mais celles-ci en perdent au profit des structures intercommunales. Ces structures peuvent exister à partir d'un seuil démographique ramené à 15 000 habitants.

# CHAPITRE 2 : LES AUTORITÉS DÉCENTRALISÉES

---

## SECTION 1 - LES COMMUNES

### §1 Considérations générales

Elles apparaissent en 1789 sous la dénomination de municipalités, ce sont les premières collectivités territoriales. Elles font l'objet d'une grande loi, la loi municipale de 1884, absorbée dans l'actuelle CGCT, Code Général des Collectivités Territoriales. La France se caractérise par un émiettement communal et surtout par un nombre extravagant de très petites communes. En 2014, il y avait 36 772 communes, 30% de communes comptant moins de 200 habitants, 20 000 communes de moins de 500 habitants et 31 500 communes de moins de 2 000 habitants, pour seulement 963 communes de plus de 10 000 habitants.

### §2 Les compétences des communes

Les communes disposent d'une clause générale de compétences dans les limites toutefois du principe de spécialité qui s'applique aux autres collectivités territoriales. L'art. L.2121-29 du CGCT dispose "Conseil Municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune." C'est à dire qu'on n'empiète pas sur les limites dévolues aux autres collectivités et structures intercommunales et sur le domaine propre du maire. Les communes disposent de l'autonomie budgétaire et fiscale, constitutionnellement garantie, elles votent donc elles mêmes leurs budgets. S'ouvrant à de nouvelles préoccupations comme la culture, le développement économique, certaines communes ont fait les frais de leurs autonomie budgétaire et se sont lourdement endettées, comme Marseille. Dans ce cas, la commune est mise sous tutelle des préfetures.

---

## SECTION 2 - LES INTERCOMMUNALITÉS

Elles désignent toutes formes de coopération entre des communes, principalement sous la forme de EPCI Établissement Public de Coopération Intercommunale. Le développement de l'intercommunalité s'explique officiellement par, face au phénomène d'émiettement communal et à l'impuissance de beaucoup de communes de faire face à leurs obligations, la rationalisation des moyens pour plus d'efficacité.

Plus précisément, il faut mettre en commun certaines ressources pour exercer certaines compétences sans que les communes fusionnent entre elles ou disparaissent.

L'intercommunalité est donc une superposition, c'est une structure englobante des communes, un regroupement constitutionnellement volontaire. La raison officielle est que l'intercommunalité a permis la levée d'une fiscalité additionnelle.

Cela nuit à l'exercice de la démocratie locale et complique le système fiscal français. Il est prévu le cumul d'impôts sur une même assiette de fiscalité. Certains auteurs distinguent infidèlement à la réalité, les intercommunalités de projet et celles de territoire, la première étant secondaire.

L'EPCI vote le budget des métropoles, avec un seuil démographique de 400 000 habitants, Montpellier en fait partie avec MMM, Montpellier Métropole Méditerranée. Il en existe 3 à statut particulier, le Grand Paris, le Grand Lyon et Aix-Marseille Provence. Elles sont créées par décret.

Les communautés urbaines instituées par une loi de 1746, ont un seuil démographique de 250 000 habitants. Les communautés d'agglomération étaient au nombre de 222 en 2014, elles ont été instituées par une loi de 1999 et ont un seuil démographique soit de 50 000 habitants autour d'une commune centre d'au moins 15 000 habitants soit 30 000 habitants autour du chef lieu de département. Les communautés de communes, instituées par une loi de 1992, étaient au nombre de 1903 en 2014. Les syndicats intercommunaux sont des syndicats thématiques au sein d'un territoire donné. Les syndicats d'agglomérations nouvelles, les syndicats de communes se partagent entre les SIVU, Syndicat Intercommunal à Vocation Unique et les SIVOM, Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples. Il existe aussi des syndicats mixtes fermés ou ouverts pouvant regrouper des communes, des chambres de commerce, chambres des métiers, chambres d'agriculture...

Il existe aussi des pôles métropolitains, créés par la loi du 16 décembre 2010 et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, créés en 2014.

**Au 1 janvier 2014**, la carte de l'intercommunalité était quasiment achevée, seules 49 communes restaient isolées. Il était envisagé de fixer le seuil démographique à 20 000 habitants, mais il a été fixé à 15 000 habitants avec de très larges dérogations pour ne pas aller vers un émiettement des structures intercommunales. Ce seuil sera en vigueur **au 1 janvier 2017**.

Les intercommunalités françaises sont dans le collimateur de l'UE, c'est la mutualisation française qui fait débat.

L'intercommunalité est un facteur significatif d'augmentation des impôts locaux, en ce sens il faut voir le rapport du député Mariton présidant une commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale à l'assemblée nationale. Ce rapport dénonce la spirale inflationniste ayant un impact fiscal. De plus, d'autres soulignent dans l'intercommunalité une grave source d'insécurité juridique. En ce sens, *Livre noir sur l'intercommunalité* par Baudouin et Pernezec soulève le problème du flottement quant au périmètre de l'intercommunalité. On a du mal à identifier l'intérêt communautaire. Les élus des petites communes critiquent le fait qu'ils sont petit à petit dépossédés de leurs compétences sans avoir le choix de rejoindre ou non une structure intercommunale, cela porte atteinte à la **libre administration des collectivités territoriales** pourtant garantie par l'**art. 72 de la Constitution**.

## SECTION 3 - LES DÉPARTEMENTS

### §1 - Les considérations générales

Les départements ont longtemps été que des circonscriptions de l'État, "les départements ne sont que les sections d'un même tout". Leur accession à la personnalité juridique s'est réalisée à travers deux décrets du début du XIXème siècle.

Ces textes ont reconnu aux départements une capacité patrimoniale, les départements peuvent détenir un patrimoine. Avec **la grande loi départementale de 1838** on leur reconnaît expressément **une personnalité morale de droit public**. Depuis cette date, les départements sont considérés comme des collectivités territoriales, avec à leurs têtes des Conseil de Départements.

Leurs compétences comprennent la clause générale de compétences. Cette clause précisait que le conseil général règle par ses délibérations les affaires du départements. La **loi du 7 août 2015** a supprimé cette clause générale de compétences, les départements en tant que collectivités territoriales n'interviennent plus que dans les domaines de compétences prévus par la loi. Leur domaine de prédilection est le domaine social, ils ont la charge de mettre en oeuvre la réglementation des prestations d'aides sociales, comme le RSA, l'aide sociale à l'enfance. Le département est à la fois une forme déconcentrée de l'État et une collectivité territoriale.

### §2 - La question de leur avenir

L'idée de la suppression des départements a été relancée en 2008 par la commission ATTALI.

La déclaration du 6 mai 2014 de François Hollande précise "les Conseils Généraux ont survécu". Les partisans de la suppression des départements font valoir l'argument d'un cadre de vie et d'administration obsolète.

Aujourd'hui ils sont jugés trop petits pour l'UE et trop éloignés pour les problèmes locaux. Il prennent en compte aussi la concurrence accrue des régions, celles-ci montent en puissance, les dernières lois tendent à être plutôt régionalistes. Beaucoup en déduisent qu'il serait aisé de transférer leurs compétences aux structures intercommunales. Ils estiment que les départements sont la cause principale de l'enchevêtrement des compétences. Enfin, selon eux, le coût des départements en termes de dépense publique est trop important. Il faut supprimer cet échelon pour désendetter le pays.

Le poids des dépenses sociales a tendance à accabler les départements, dont beaucoup seraient à bout de souffle. Une solution envisagée serait d'augmenter la taxe foncière ou encore de supprimer les aides et subventions qu'allouent les départements. L'État aurait donc la charge du RSA ou bien, il faudrait permettre aux départements d'en moduler les montants en fonctions de critères fixés par le Conseil départemental.



Les partisans du maintien des départements évoquent l'argument de leur rôle en milieu rural, ils jouent un rôle considérable en milieu rural. De plus, leur contre-poids aux régions est selon eux un argument à leur maintien. Beaucoup se méfient de l'émergence d'un pouvoir régional trop fort. Un autre argument est que le département est protégé par un lobbys reposant sur trois piliers :

- **Les conseillers départementaux, très nombreux.**
- **Les partis politiques, toutes les formations politiques sont organisés sur une base départementale.** Supprimer cet échelon reviendrait à remettre en cause de nombreux et subtils équilibres politiques.
- **L'État, le département est aussi l'échelon départemental de base de l'État.** Il faudrait, si on les supprime, repenser l'organisation territoriale de l'État. De plus, les départements ont un rôle très important en matière sociale.

La **loi du 7 août 2015** a maintenu les départements, recentrés sur leur cœur de missions. En laissant de côté le social et la solidarité territoriale, les départements ont subi une érosion limitée de leurs compétences. Sur la base d'un rapport de 2015, **le rapport Malvy et Lambert**, remis au Président de la République, il est question de mieux prendre en compte la diversité des situations locales, des territoires, et de différencier les départements. Il faudrait distinguer :

- Les départements ruraux
- Les départements avec de fortes intercommunalités
- Les départements avec métropoles

Dans les deux derniers cas, on pourrait envisager une possibilité de fusion entre métropole et département.

—> Le problème est que cette évolution expose à une révision de la Constitution car les départements sont inscrits à l'art. 72 de la Constitution. On s'interroge déjà sur la constitutionnalité de la distinction entre départements ruraux et urbains, beaucoup posent la question de sa conformité au principe d'égalité. Il faudrait définir un seuil au dessus duquel on pourrait maintenir le département, aux environs de 5000 ou 6000 habitants.

---

## SECTION 4 - LES RÉGIONS

Les régions ont été instituées en 1972 en tant que personnes morales décentralisées, par une loi du 5 juillet. Elles sont apparues sous la forme d'établissements publics, elles seront reconnues comme collectivités territoriales en 1986. Cette apparition en tant qu'établissements publics s'explique par la préoccupation de ne pas mettre en danger l'État et son autorité.

**La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 constitutionnalise les régions en tant que collectivités territoriales.** Il y a une consécration de la Région en tant que collectivité territoriale chef de file, à l'art. 72 alinéa 5 de la Constitution. **La région est promue coordonnateur des collectivités territoriales**, c'est un correctif à l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.



Dans le respect des compétences dévolues aux autres collectivités territoriales, la région promeut le développement économique, le développement culturel, touristique à l'échelle de la circonscription de la région.

Elle a un rôle plus large et éminent que les départements. **La loi de 2015 renforce leurs missions qui se voient élargies.** Le premier titre de cette loi s'intitule "Des régions renforcées" ce qui prouve cette idée. Les régions sont appelées à gagner encore en renforcement dans la perspective de la construction européenne, le modèle envisagé étant celui de l'Europe des régions. La région est donc devenue l'échelon territorial de référence. La **loi du 16 décembre 2010** prévoyait le regroupement des régions, ce redécoupage a été adopté le 23 juillet 2015. **Il existe 13 régions métropolitaines désormais au lieu de 22.**

---

## SECTION 5 - LES COLLECTIVITÉS À STATUT PARTICULIER

La région Île de France obéit à un statut particulier, elle comporte un conseil régional réunissant 8 départements, ses compétences sont élargies par rapport aux autres régions, elle dispose de ressources particulières, elle a des compétences importantes en matière de transport en commun... La région économiquement la plus puissante est la région Rhône Alpes.

La Corse a également un statut particulier, elle dispose d'un statut à part depuis la loi du 13 mai 1994. Elle a créé la collectivité territoriale de Corse, elle est unique en son genre. L'idée est d'aller plus loin dans l'autonomie de gestion. Une loi de 2002 organise son statut, elle a une Assemblée de Corse qui compte 57 membres, elle est consultée par le gouvernement pour tout projet de loi intéressant la Corse. Il y a aussi un conseil économique, social et culturel.

Les collectivités territoriales outre mer sont des collectivités territoriales de la République, au nombre de 5. Les régions deviennent des DROM.

La Nouvelle Calédonie est qualifiée de région *sui generis* par la Constitution. Son statut est situé entre autonomie et indépendance. Un scrutin d'auto détermination de cette collectivité territoriale est prévu entre 2014 et 2019.

Il existe aussi des communes nouvelles, l'idée est d'encourager la fusion des communes entre elles. La procédure de création des communes nouvelles est prévue par la loi du 16 décembre 2010, modifiée par la loi du 16 mars 2015, étant précisé que le mécanisme de fusion existe depuis la loi Marcelin de 1971. L'initiative incombe soit au préfet soit aux conseils municipaux. L'effectif total du conseil municipal de la commune nouvelle ne peut pas dépasser 69 membres.

La loi du 16 mars 2015 a mis en place un système d'incitation financière, toutes les communes nouvelles créées avant 2015 et ayant au moins 10 000 habitants bénéficieront du maintien de la dotation forfaitaire pendant 3 ans. Il s'agit d'une aide importante allouée par l'État aux communes. Ce mécanisme est temporaire, le temps de se doter de ressources suffisantes pour fonctionner. Il y a eu 26 nouvelles communes entre 2010 et 2014.

# PARTIE III - LES AUTRES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC ET LEUR PROLONGEMENT

## CHAPITRE 1 - LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Ce sont des personnes publiques secondaires, elles sont l'objet d'une déconcentration par services. L'établissement public est à se représenter comme un personne morale distincte des collectivités territoriales et tout à la fois comme un mode de gestion particulier se distinguant de la régie mais aussi à la concession des services publics. L'administration peut accomplir le service public elle même avec ses propres ressources, agissant ainsi en régie. Elle tend cependant à externaliser, elle confie le soin à un tiers d'agir à sa place, c'est une concession de service public.

---

### SECTION 1 - LA CRÉATION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

#### §1 Les règles de création

L'article applicable est l'**art. 34 de la Constitution**, tout ce qui ne relève pas de cette liste limitative du domaine de la loi relève du règlement. En vertu de cet article, la loi fixe les règles concernant la création des catégories d'établissements publics. Il y a deux hypothèses :

- S'il entre dans une catégorie existante déjà prévue par la loi, l'établissement public à créer est créé par décret pour les établissements publics nationaux (EPN) et par délibération pour les établissements publics locaux (EPL).
- S'il n'entre dans aucune catégorie existante, l'établissement public ne pourra être créé que par la loi.

Cela pose la question de savoir comment déterminer si un établissement public relève d'une catégorie existante ou non. Pour ce faire, il convient de se demander, d'après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, si l'activité du nouvel établissement s'exerce territorialement sous la même tutelle qu'un ou plusieurs établissements existants. C'est généralement le cas. La seconde condition est de savoir si la spécialité du nouvel établissement public est analogue à celle d'un ou plusieurs établissements déjà existants. Dans l'affirmative, la compétence est réglementaire. Il existe quelques établissements publics à caractère unique comme la RATP, le Musée du Louvre...

## §2 Les modalités de création

Il y a plusieurs hypothèses, les établissements publics sont créés soit *ex nihilo*, à partir de rien, soit par transformation d'une personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé, soit par fusion entre deux ou davantage établissements publics soit enfin par scission d'un établissement public.

Ce fut par exemple le cas de la SNCF, avec l'ouverture à la concurrence conformément aux directives communautaires. Avant 1982, la SNCF était une SEM, société d'économie mixte, associant des capitaux publics et des capitaux privés. En 1982, la SNCF est devenue un établissement public, plus particulièrement un EPIC, Établissement Public Industriel et Commercial. Sous l'influence communautaire, le législateur avec la loi du 13 février 1977 a scindé la SNCF en deux, avec d'un côté RFF, Réseau Ferré de France et d'un autre la SNCF nouvelle formule en charge de l'exploitation du réseau ferroviaire. La loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014 a donné naissance à un nouveau groupe ferroviaire unifié constitué de trois EPIC, la SNCF ainsi désignée prenant en charge le pilotage du groupe avec en son sein un département immobilier puissant, la SNCF Réseau, ayant la charge de gérer exploiter et développer les infrastructures ferroviaires en France et enfin SNCF Mobilités pour le transport des voyageurs et marchandises. Une loi de 2013 conserve à la SNCF et à la RATP le monopole pour les services franciliens au moins de transport des voyageurs.

L'établissement public peut disparaître par dissolution, si par exemple si le service public est repris en régie par la collectivité public ou par l'État ou qu'il est concédé entièrement au secteur privé. Par exemple il existait des établissements publics du culte qui ont disparus avec la loi sur la séparation de l'État et de l'Église. Il peut aussi disparaître avec une fusion ou avec une privatisation. Ce fut le cas de plusieurs établissements publics qui ont été transformés en sociétés anonymes comme France Telecom, ADP (Aéroport De Paris), AFP (Agence France Presse).

## §3 Le cas de qualifications douteuses

La notion d'établissement public est fuyante, il faut recourir à plusieurs distinctions. Il arrive que les qualifications légales ou réglementaires soient claires, comme par exemple les universités qui sont des établissements publics relevant d'une catégorie appelée les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel depuis une loi de 1968. Il existe cependant aussi des cas tangents, des notions proches de celle d'établissement public mais qui ne sauraient être confondus avec elles. Ils sont de trois types :

- **Les établissements d'utilité publique** : Ils sont régis par le droit privé, il s'agit d'organismes privés qui se voient reconnaître dans un but d'utilité publique certains droits et imposées certaines obligations. Il s'agira par exemple des chambres professionnelles des notaires, des huissiers de justice...
- **Certains services publics** : Tout service public n'emprunte pas la forme de l'établissement public, c'est par exemple le cas des régies simples.
- **Les entreprises publiques** : Certaines d'être elles seulement ont le statut d'établissement public. Une entreprise publique, selon l'UE, est "une entreprise sur laquelle l'État ou une collectivité territoriale peut exercer directement ou indirectement

une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent”.

On est en présence de ce type d'entreprise si l'État ou une collectivité territoriale détient la majorité du capital de l'entreprise, dispose de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ou peut désigner plus de la moitié des membres de l'organe de direction. Les participations de l'État dans ces entreprises sont évaluées à 110 milliards d'euros en 2015 contre 200 milliards en 2007. L'État tend à y réduire ses parts pour favoriser l'investissement. Il est question que l'État retombe à la minorité de blocage, évaluée à environ 34%, dans le groupe GDF. Parmi ces participations, on trouve des participations dans des entreprises cotées en bourse comme Areva, Aéroports de Paris, France Telecom, Air France KLM... On retrouve aussi des entreprises non cotées comme la Banque Postale, la Française des Jeux, France Télévision, la SNCF... Parmi ces entreprises rares sont celles qui ont encore le statut d'établissement public, la plupart sont devenues des sociétés anonymes.

---

## SECTION 2 - LES CRITÈRES (RATTACHEMENT ET SPÉCIALITÉ)

### §1 Le principe de rattachement

Un établissement public est par principe rattaché à une collectivité territoriale ou à l'État ; doté de l'autonomie financière, l'établissement public gère un service public dans un ressort territorial donné sous le contrôle de la collectivité qui l'a créé.

Parmi les EPN, on trouve par exemple les universités, la SNCF, l'ENA... Il existe des EPL qui peuvent répondre à une grande variété d'objectifs car l'avantage de l'établissement public réside dans sa plasticité, la seule contraire étant le recours au législateur pour sa création. Un autre motif qui explique le succès de cette formule d'établissement public est qu'il permet de répondre à la volonté d'exercer une mission publique sans l'intervention nécessaire des services publics. Les motifs de création d'un établissement “ne sont pas toujours vertueux” selon le Conseil d'État.

Il y a de bons motifs pour recourir à la formule de l'établissement public mais il y en a de mauvaises également, le voir comme un échappatoire aux rigueurs du droit budgétaire, aux lois de la concurrence... Parmi les EPL on trouve les offices de tourisme, les centres communaux d'action sociale et les EPL d'enseignement comme les collèges et lycées.

Il y a des limites à ce principe de rattachement, elles sont de deux ordres :

- **Une limite pratique :** Ce principe du rattachement est atténué dans la mesure où certains établissements publics ont un rôle de coopération entre plusieurs collectivités. C'est le cas des EPCI, Établissements Publics de Coopération Intercommunale, comme les communautés de communes, métropoles...
- **Une limite dérogée par la doctrine :** Pour certains auteurs, la subordination d'un établissement public à la collectivité qui l'a créé est une absurdité, une dénaturation de la nature même de l'établissement public.

En ce sens Jacques Chevallier estime que l'établissement public relève du même principe de décentralisation que la collectivité territoriale. Il est doté d'un organe exécutif, il a un budget propre, il a la personnalité morale, peut conclure des contrats, ester en justice... Ainsi, il estime qu'il y a une volonté de conserver une emprise forte aux collectivités territoriales. Elle garde la main sur le service public délégué à l'établissement public.

## §2 Le principe de spécialité

Un établissement public exerce une compétence d'attribution, selon le Conseil d'État en 1990 avec l'arrêt Unipan. C'est au regard de cette spécialité que l'établissement public peut être classé dans telle ou telle catégorie. Ainsi, l'établissement public n'intervient que dans le cadre de sa spécialité, dans le cadre des missions qui lui ont été assignées par les textes et ce à peine de nullité de ses actes. L'établissement public qui prend une décision qui n'est pas de son ressort prend une décision illégale. Le Conseil d'État en 1939 avec l'arrêt Seguinaud affirme cette idée.

Il existe une limite à ce principe de spécialité. Pour certains auteurs ce principe n'est pas pertinent car il n'est pas spécifique de l'établissement public, il n'est pas le propre de l'établissement public. Daniele Loschak estime que les collectivités territoriales étant également tenues par le principe de spécialité, ce critère n'est pas pertinent pour identifier un établissement public.

On peut se demander si tout ne dépend pas d'une nomenclature, il suffirait de s'en tenir aux qualifications légales et réglementaires, soit par application soit par prétérition. Ainsi, tout ce qui ne serait pas une collectivité territoriale serait un établissement public.

---

## SECTION 3 - FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

En tant que personne morale de droit public, les établissements publics exercent des prérogatives de puissance publique. Ils disposent du privilège du préalable (Jurisprudence préfet de l'Eure), l'administration prend des décisions dont certaines valent *erga omnes*. Ils ont aussi des pouvoirs d'exécution d'office, ils ont la capacité domaniale, ils peuvent être propriétaire de biens. Ils peuvent aussi exproprier, reprendre la propriété. Les établissements publics peuvent ester en justice, ils peuvent contraindre à céder une propriété dans le but de réaliser une mission publique.

La SNCF par exemple peut réclamer des propriétés pour la construction d'une ligne de grande vitesse.

L'administration des établissements publics dépend de deux organes :

1. Une assemblée délibérante : Elle décide de toutes les grandes orientations.
2. Un exécutif généralement incarné par un président du Conseil.

Les établissements publics sont soumis par principe au contrôle d'autres personnes publiques, ils sont donc dits secondaires. Ils sont sous l'autorité du préfet qui surveille la légalité de leurs actes, au contrôle financier de la Cour des Comptes ou d'une chambre régionale des Comptes et enfin et surtout ils sont placés sous la tutelle administrative de la collectivité à laquelle ils sont rattachés.

Cette tutelle se concrétise par un pouvoir d'annulation des actes, un pouvoir de réformation... —> On peut en déduire, que les établissements publics ne bénéficient pas de la libre administration à l'opposé des collectivités territoriales.

Dans son rapport consacré aux établissements publics datant de 2009, le Conseil d'État propose des aménagements visant à conférer aux établissements publics une plus grande souplesse de fonctionnement. Il suggère de renforcer l'autonomie de gestion en facilitant notamment l'optimisation de leurs ressources. L'idée ici est d'inciter les établissements publics à valoriser leur patrimoine.

Le Conseil d'État propose aussi pour leur donner plus de souplesse, de leur faciliter le recours à l'arbitrage pour régler les litiges, notamment ceux qui les opposent à d'autres personnes publiques. L'arbitrage est un mode alternatif de règlement de litiges. L'idée phare du Conseil d'État de proposer au lieu de la tutelle collectivités territoriales / établissements publics, une contractualisation de leurs rapports. Il y aurait périodiquement une rencontre pour mettre au point des contrats fixer les droits et obligations. Cela correspond à l'essor du contrat dans la vie publique au détriment des actes unilatéraux.

---

## SECTION 4 - CLASSIFICATION DES ETABLISSEMENTS PUBLICS

Il existe plusieurs clés de classification, plusieurs critères. Certains auteurs distinguent les établissements publics selon leurs statuts financiers, d'autres les envisagent par secteurs d'activité, enfin certains les envisagent par collectivités territoriales de rattachement. La distinction la plus répandue et pertinente oppose les établissements publics administratifs (EPA) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC).

Il s'agit ici d'une distinction majeure en droit public la distinction entre SPA et SPIC. Cette distinction ne recoupe pas la distinction services publics administratifs (SPA) et services publics industriels et commerciaux (SPIC) parfaitement mais en reste largement tributaire.

Le SPA est présumé et il y a SPIC lorsque l'objet, ce pourquoi le service public est exercé, l'origine des ressources et les modalités de fonctionnement rapprochent cette activité de l'activité d'une entreprise du secteur privé.

**L'arrêt d'assemblée du Conseil d'État du 16 octobre 1956** de la chambre syndicale des industries aéronautique est important en cette matière. L'objet de l'activité publique peut faire l'objet d'un doute lorsqu'il s'agit de prestation de services, de production de biens... Il faut savoir aussi comment la structure est financée, si elle est autofinancée on peut penser que l'activité ressemble fort à l'activité du secteur privé. Si l'on estime que ces trois critères apparentent l'établissement en charge du service public à une activité privée on conclura à l'apparence d'un SPIC. De longue date, le Conseil d'État note que cette distinction SPA/SPIC ne recouvre qu'imparfaitement la réalité des établissements publics. Tout comme le SPA est présumé, l'établissement public est présumé administratif. En ce sens, on peut citer l'arrêt d'assemblée du Conseil d'État du 12 décembre 2003, Uspac/CGT.



Comme EPA on peut citer :

- Dans le domaine de l'enseignement : Les universités, les lycées, les écoles normales supérieures, polytechnique, les établissements locaux d'enseignement...
- Dans le domaine de la santé : Les hôpitaux publics, les centres hospitaliers régionaux, les dispensaires, l'agence française du sang...
- Dans le domaine de l'action sociale : Les CCAS Centres Communaux d'Action Sociale, Pôle Emploi, l'AMPE.
- Dans le domaine des sciences et des arts : Le CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique)
- Dans le domaine des finances : La caisse des dépôts et des consignations
- Dans le domaine économique : les CCI

Comme EPIC on peut citer l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, la SNCF et tous ses démembrements, la cité de la musique, la Comédie Française, le grand palais des Champs Elysées. Il existe de établissements publics à double visage, tantôt ils exercent des activités de SPA, tantôt des activités de SPIC. Il s'agit par exemple de l'Office National des Forêts, qui exerce un SPA lorsqu'il lutte contre la propagation d'incendies de forêt, il agit comme EPIC quand il commercialise le bois.

Le droit applicable aux établissements publics dépend de leur qualification. L'EPA est entièrement soumis au droit public, au contraire les EPIC sont en partie régis par le droit privé, notamment pour les règles de gestion de leur personnel, pour les règles de comptabilité et pour les règles de commande publique. Il existe aussi des EPCC, Établissent publics de coopération culturelle.

## CHAPITRE 2 - LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC

Les GIP (Groupement d'Intérêt Public) sont apparus en 1982 avec les GIP de recherche, créés par la loi du 15 juillet 1982. Ils visent à mettre en place un partenariat public/privé. A l'origine ces groupements étaient constitués d'un ou plusieurs établissements publics de recherche avec une ou plusieurs sociétés de droit privé, afin de gérer en commun une activité de recherche et les équipements dédiés. Le GIP favorise le partenariat public privé (PPP).

Leur statut juridique a longtemps fait débat. Inspiré du GIE (Groupement d'Intérêt Économique), le GIP a rapidement été considéré par le Conseil d'État comme "une catégorie de personnes morales de droit public", dans un avis du 15 octobre 1985. Il a fallu attendre une décision du Tribunal des conflits qui a considéré, par sa décision du 14 février 2000, que les GIP constituent une catégorie *sui generis*. Le régime des GIP n'avait pas été fixé jusqu'à la loi 2011-525 de 2011 dite d'amélioration et de simplification de la qualité du droit. Le GIP est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière et administrative. Il est constitué par convention entre plusieurs partenaires publics et privés qui exerceront ensemble une activité d'intérêt général à but non lucratif. Il n'y a donc pas de partage des bénéfices entre les partenaires, ceux ci sont réinvestis dans l'activité en question.

Les personnes morale de droit public partenaires doivent détenir plus de la moitié du capital ou bien plus de la moitié des voix dans les organes délibérants.

Leurs ressources sont composées des contributions financières des membres, des subventions, d'emprunts. Ils sont soumis au contrôle des juridictions financières. Il en existe une trentaine de variétés, apparus dans le domaine de la recherche la formule a été étendue à de nombreux secteurs comme l'enseignement supérieur, l'éducation, les télécommunications, le secteur hospitalier...

## CHAPITRE 3 - LES SOCIÉTÉS PRIVÉES À CAPITAL EN TOUT OU PARTIE PUBLIC

---

### SECTION 1 - LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE

#### §1 La forme des sociétés d'économie mixte

La SEM (Société d'économie mixte) revêt la forme d'une société anonyme régie par le droit privé, comme toute société anonyme.

Cependant, elle est l'occasion d'un partenariat institutionnel entre une ou plusieurs personnes publiques et un ou plusieurs partenaires privés, pouvant revêtir les formes sociales les plus diverses. La participation publique doit être incluse dans une fourchette oscillant entre 51 et 85%.

Les personnes publiques faisaient valoir que partout ailleurs en Europe il était possible aux personnes publiques de détenir jusqu'à 100% des parts d'une société privée. L'enjeu pour les personnes publiques est de bénéficier des souplesses qu'offre le régime du droit privé. La pratique a permis de pousser jusqu'à 85% et au delà de faire appel à des *sleeping partners* pour aller jusqu'à 100%.

#### §2 L'objet des SEM

Une SEM réalise des opérations de conception, d'aménagement, de construction et assure l'exploitation d'un ou plusieurs SPIC ou d'une activité d'intérêt général. La principale question est de savoir à quelles conditions d'une SEM est légale. Pour y répondre il faut répondre d'abord à la question des conditions d'intervention d'une collectivité publique dans une activité industrielle ou commerciale qui la rendront d'intérêt général.