

# **Introduction au droit français**

## **Droit Public**

Séance n°3: Les collectivités territoriales

Clara Coursier, LL.M.

# Définition

Les collectivités territoriales sont des **personnes morales de droit public distinctes de l'État** et bénéficient à ce titre d'une **autonomie juridique et patrimoniale**.

Les collectivités territoriales apparaissent dans la Constitution de 1946 et l'expression sera reprise dans le texte de 1958. Elles sont aussi désignées sous le nom de "collectivités locales". La Constitution a souhaité privilégier l'expression de "collectivités territoriales" (art. 34 et titre XII), de même que le Code général des collectivités territoriales créé en 1996.

Selon l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution de 1958, les collectivités territoriales **s'administrent librement** dans les conditions prévues par la loi.

**Elles ne possèdent que des compétences administratives**, ce qui leur interdit de disposer de compétences étatiques, comme édicter des lois ou des règlements autonomes, bénéficier d'attributions juridictionnelles ou de compétences propres dans la conduite de relations internationales.

Leur gestion est assurée par des conseils ou **assemblées délibérantes élus au suffrage universel direct** et par des organes exécutifs qui peuvent ne pas être élus.

C'est la loi qui détermine leurs compétences et non les collectivités elles-mêmes. Le législateur ne doit pas méconnaître le principe de leur **libre administration** et les priver de ce que le Conseil constitutionnel qualifie d'attributions effectives ou de compétences propres, sans en donner pour autant une liste.

Afin de les distinguer des établissements publics, y compris de ceux gérant les différentes coopérations locales, les collectivités territoriales doivent bénéficier d'une **compétence générale** leur permettant de prendre en charge toute **affaire d'intérêt local**.

# Les catégories de collectivités territoriales de droit commun

Les collectivités de droit commun correspondent à des **catégories qui ont vocation à se rencontrer sur l'ensemble du territoire**, que ce soit en métropole ou outre-mer.

En font partie à ce jour les **communes**, les **départements** et les **régions** (art. 72 al. 1er de la Constitution). Ces collectivités, pour relever d'une catégorie, doivent posséder des caractéristiques identiques. Chaque commune relève, par exemple, de la catégorie communale car elle est dotée d'un conseil municipal et d'un maire (déc. n° 82-149 DC du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1982).

Mais ces catégories peuvent connaître des **dérogations** : certaines collectivités, tout en ayant les caractéristiques générales de la catégorie, présentent des spécificités pour des raisons diverses.

Tel est le cas des grandes villes françaises, **Paris, Marseille et Lyon** qui, du fait de l'importance de leur population, sont divisées en arrondissements. Il existe ainsi 20 arrondissements à Paris, 9 à Lyon et 16 à Marseille (regroupés en 8 secteurs). Mais le Conseil constitutionnel a précisé, dans sa décision du 28 décembre 1982, que ces arrondissements n'étaient pas une nouvelle catégorie de collectivités territoriales car ils ne bénéficiaient pas de la personnalité juridique.

Quant aux **départements et régions d'outre-mer**, tout en étant régis par un article spécifique de la Constitution (art. 73), ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant à leurs caractéristiques et à leurs contraintes particulières.

# La commune

La commune est la **collectivité administrative de « base » ou de proximité**. C'est également la plus ancienne et probablement la plus identifiée par les administrés.

C'est la loi du 14 décembre 1789 qui a érigé en communes "toutes les communautés d'habitants" (paroisses, villages, bourgs, villes) existant au moment de la Révolution française . Ceci explique le nombre important de communes en France aujourd'hui : 34 968 au 1er mars 2019.

# La commune

Les communes connaissent une **organisation administrative unique, quelle que soit leur taille**. Depuis la loi municipale de 1884, elles sont gérées par le **conseil municipal** et par le **maire**. Le conseil municipal est élu au suffrage universel direct, le maire est élu par et parmi le conseil municipal. Organe exécutif de la commune-collectivité décentralisée, le maire est par ailleurs le représentant de l'État dans la commune-circonscription déconcentrée. Au titre de cette seconde fonction, il gère l'état civil, organise les élections et a la qualité d'officier de police judiciaire. On dit qu'il connaît un "*dédoublement fonctionnel*".



# La commune

Les communes bénéficient de la **compétence générale pour gérer toute affaire d'intérêt communal**, ce qui n'empêche pas que de nombreuses lois leur confient des **compétences identifiées** dans les domaines les plus variés : urbanisme et maîtrise des sols (plan local d'urbanisme – sous réserve de la compétence des établissements publics de coopération intercommunale et des métropoles –, délivrance des permis de construire) ; logement ; aide sociale (au travers notamment des centres communaux d'action sociale, CCAS) ; gestion des écoles élémentaires et maternelles ; culture et patrimoine ; tourisme et sport (campings, équipements sportifs, offices du tourisme)...

Le champ de compétences des communes a diminué **au profit de l'intercommunalité** à la suite de l'adoption de la loi NOTRe du 7 août 2015.

# Le département

Le département a été créé sous la Révolution française pour rapprocher les administrés de l'administration. Le découpage départemental a été fait de telle sorte qu'il soit possible de se rendre au chef-lieu en une journée de cheval. Objet de tentatives régulières de suppression, le département s'est imposé comme un cadre essentiel de l'administration de l'État grâce au préfet (de département), et comme niveau décentralisé adapté aux politiques de solidarité.

La France compte **96 départements en métropole et 5 outre-mer** (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte). Par la loi du 27 juillet 2011, la Guyane et la Martinique ont été érigées en **deux collectivités uniques**, ayant à la fois des compétences départementales et des compétences régionales, cette loi étant applicable depuis les élections régionales de décembre 2015.

# Le département

À compter de la loi de 1871, le département a été géré par un **conseil général élu au suffrage universel direct**, et le **préfet**, autorité nommée par l'État, qui possédait de ce fait une "double casquette". Cette situation a pris fin, qualifiée parfois de semi-décentralisation, avec la **loi du 2 mars 1982 qui a transféré la fonction d'exécutif départemental au président du conseil général** (désormais appelé conseil départemental), élu par et au sein de ce dernier.

Le département est divisé en **cantons** qui servent chacun à l'élection d'un conseiller départemental (ex-conseiller général). Est ainsi assurée la représentation de la diversité des territoires du département.

# Le département

La **réforme territoriale de 2010** prévoyait qu'à compter de 2014 les conseils généraux devaient être composés des conseillers territoriaux, qui devaient exercer aussi les fonctions de conseillers régionaux. Cependant, la **loi du 17 mai 2013** a supprimé le conseiller territorial et l'a remplacé par un binôme paritaire élu dans un canton élargi. Cette même loi a désigné l'assemblée délibérante (jusqu'alors "conseil général") sous le nom de « conseil départemental ».

# Le département

Les départements ont des compétences en matière d'**action sociale**, qui constitue la vocation prioritaire du département réaffirmée par la loi NOTRe : aide sociale à l'enfance (ASE) ; revenu de solidarité active (RSA) ; allocation personnalisée d'autonomie (APA) ; gestion des services de protection maternelle et infantile (PMI) ; aide aux personnes handicapées avec la création des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ; mineurs étrangers isolés...

À cela s'ajoutent des compétences en matière de **grands équipements** et de **voirie** ; de **gestion des collèges** ; d'**aménagement rural** et de **secours et d'incendie** (service départemental d'incendie et de secours - SDIS).

Le champ de compétences du département a évolué à la suite de l'adoption de la loi NOTRe de 2015 qui supprime, pour cette collectivité, la **clause de compétence générale**. Désormais, le département n'a plus le droit d'agir dans tous les domaines au nom de l'intérêt public local. Ses compétences sont limitées à celles que la loi lui attribue.

# La région

La région est à la fois la plus grande collectivité territoriale de droit commun et la plus récente. La carte des régions métropolitaines a été redessinée par la loi du 16 janvier 2015 avec un regroupement de certaines d'entre elles, afin d'en diminuer le nombre et de donner aux nouvelles régions une taille équivalente à celle de la plupart des régions des autres pays européens.

Dans le cadre territorial des programmes d'action régionale, créés en 1955, l'État avait développé l'implantation d'administrations déconcentrées dans les années 1960, avec la **création des préfets de région par le décret du 14 mars 1964**. L'échec du référendum du 27 avril 1969 sur la réforme du Sénat et la création des régions sous la forme de collectivités territoriales conduisit le législateur à ne créer, par la **loi du 5 juillet 1972**, que des **établissements publics régionaux** dotés de compétences très réduites et administrés par un conseil régional non élu au suffrage universel direct et par le préfet de région.

# La région

**Il a fallu attendre la loi du 2 mars 1982 pour que la région devienne, dans son principe, une collectivité territoriale**, au même titre que les communes et des départements. C'est après la loi du 10 juillet 1985 qui fixa le mode scrutin que les régions furent véritablement considérées comme des collectivités territoriales. Les premières élections régionales ont eu lieu en mars 1986 (loi du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions).

- La région est administrée par le **conseil régional** et le **président du conseil régional**, auquel a été transférée la fonction exécutive par la loi du 2 mars 1982. Le **conseil économique, social et environnemental régional**, organe non élu, a des attributions consultatives.
- Les compétences de la région sont surtout centrées sur le **développement et l'aménagement du territoire, la formation professionnelle, la gestion des lycées et celle des transports hors agglomération**.

# La région

Le contenu des attributions de la région a été élargi à la suite de l'adoption de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 27 août 2015 qui supprime, pour cette collectivité, la **clause générale de compétence**. Désormais, la région n'a plus le droit d'agir dans tous les domaines au nom de l'intérêt public local. Ses compétences sont limitées à celles que la loi lui attribue.

La loi fait clairement de la région l'échelon du développement de l'économie et lui confie la charge de l'aménagement durable du territoire.



# La nouvelle carte des régions

La loi 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a créé une nouvelle carte des régions :

le territoire métropolitain est désormais découpé en **13 régions** (au lieu de 22 précédemment), auxquelles s'ajoutent **5 régions d'Outre-Mer**.



Sept de ces nouvelles régions sont issues d'un regroupement. Au cours du premier semestre 2016, le conseil régional de chacune d'entre elles a adopté une résolution unique dans laquelle il se prononçait sur le nom et le chef-lieu de la nouvelle région, l'emplacement de l'hôtel de la région, les règles de détermination des lieux de réunion des différentes instances régionales et sur le programme de gestion des implantations immobilières. Les noms et chefs-lieux ont ensuite été fixés par des **décrets du 28 septembre 2016** :

- la région issue du regroupement des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine est dénommée **Grand Est** (chef-lieu : **Strasbourg**, fixé dès la loi du 16 janvier 2015) ;
- la région issue du regroupement des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes est dénommée **Nouvelle-Aquitaine** (chef-lieu : **Bordeaux**) ;
- la région issue du regroupement des régions Auvergne et Rhône-Alpes est dénommée **Auvergne-Rhône-Alpes** (chef-lieu : **Lyon**) ;
- la région issue du regroupement des régions Bourgogne et Franche-Comté est dénommée **Bourgogne-Franche-Comté** (chef-lieu : **Dijon**) ;
- la région issue du regroupement des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées est dénommée **Occitanie** (chef-lieu : **Toulouse**) ;
- la région issue du regroupement des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie est dénommée **Hauts-de-France** (chef-lieu : **Lille**) ;
- la région issue du regroupement des régions Basse-Normandie et Haute-Normandie est dénommée dès la loi du 16 janvier 2015 **Normandie** (chef-lieu : **Rouen**).

Cinq régions restent inchangées et gardent le même chef-lieu :

- **Bretagne** (chef-lieu : **Rennes**)
- Centre, qui prend le nom de **Centre-Val de Loire** (chef-lieu : **Orléans**)
- **Île-de-France** (chef-lieu : **Paris**)
- **Pays de la Loire** (chef-lieu : **Nantes**)
- **Provence-Alpes-Côte d'Azur** (chef-lieu : **Marseille**).

La loi du 16 janvier 2015 prévoit un **droit d'option** pour les départements qui souhaiteraient se rattacher à une autre région dont ils sont limitrophes, mais exige des délibérations concordantes adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés (art. 3 de la loi modifiant l'art. L4122-1-1 CGCT).

Séance suivante: Le Service public