Tous droits réservés

INSTITUTIONS JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES (IJA)

Séance 11 - L'Administration décentralisée

I. La décentralisation territoriale 3

A) Éléments généraux sur la décentralisation 3

1) *Les règles communes aux entités décentralisées* 3

2) *Le processus de décentralisation* 3

B) Les collectivités territoriales de droit commun 4

1) *Les différentes collectivités territoriales* 4

a) La région 4

b) Le département 5

c) La commune 6

(i) La commune classique 6

(ii) Les regroupements de communes 6

2) *Le contrôle exercé par l'Etat* 7

C) Les collectivités territoriales spécifiques 8

1) *Les collectivités à statut particulier* 8

2) *L'Outre-Mer* 8

a) Les DROM 8

b) Les COM 9

c) La Nouvelle-Calédonie 9

II. La décentralisation fonctionnelle 9

A) La notion d'établissement public 10

1) *Le principe d'autonomie* 10

2) *Le principe de rattachement* 10

3) *Le principe de spécialité* 10

B) La distinction entre EPA et EPIC 11

1) Critère de distinction 11

2) Incidence de la distinction 11

I. La décentralisation territoriale

Définition : **La décentralisation consiste à transférer certaines compétences administratives de l'État vers des entités différentes de lui. À la différence de la déconcentration, les entités n'agissent plus pour le compte de l'État.**

Définition : **La décentralisation territoriale est un transfert de compétence à des collectivités territoriales.**

A) Éléments généraux sur la décentralisation

1) Les règles communes aux entités décentralisées

Les entités décentralisées jouissent d'une **véritable autonomie**, à la différence des autorités déconcentrées :

- Elles disposent de la personnalité juridique,
- Elles sont élues et non désignées par le pouvoir exécutif,
- Elles ont une autonomie fonctionnelle : concernant leurs finances et leur personnel,
- Elles ne sont pas soumises au pouvoir hiérarchique du gouvernement. En revanche, elles font l'objet d'un contrôle a posteriori de légalité par le juge administratif.

2) Le processus de décentralisation

La décentralisation s'est faite en **trois actes** :

- **L'acte I** : Les **lois Defferre de 1982 et 1983**. Elles mettent fin aux règles antérieures :
  - Les exécutifs des collectivités territoriales ne sont plus nommés par le gouvernement, mais sont élus.

- La tutelle du préfet sur les actes des collectivités territoriales est remplacée par un contrôle juridictionnel a posteriori.

- **L'acte II** : La **révision constitutionnelle de 2003**.
  - Elle constitutionnalise la décentralisation ainsi que le principe de libre administration des collectivités territoriales (qui témoigne de leur indépendance).
  - Elle met en place deux outils juridiques : L'expérimentation locale (une collectivité territoriale peut expérimenter de nouvelles règles juridiques sur son ressort pour une certaine durée) ainsi que des référendums locaux sur leur territoire.

- **L'acte III** : Les réformes depuis 2010. La **loi NOTRe de 2015** a notamment mis fin (sauf pour les communes) à la clause générale de compétence (compétences non limitées par une liste).

B) Les collectivités territoriales de droit commun

1) Les différentes collectivités territoriales

a) La région

Attention : La région est une circonscription administrative. Elle est donc à la fois une entité déconcentrée dépendant du préfet de région, et à la fois une entité décentralisée en tant que collectivité territoriale. La même remarque vaut pour les autres circonscriptions administratives.

La région, comme collectivité territoriale, dispose de trois organes :

- **Le conseil régional**, qui est l'assemblée délibérante. Ses membres sont élus pour six ans au suffrage universel direct. Il élabore les règles pour la région et gère les affaires de la région (en votant le budget, en passant des contrats, etc.).

- **Le président du conseil régional**, qui est l'organe exécutif. Il est élu par les membres du conseil régional. Il exécute les décisions du conseil régional.
- **Le CESER** (conseil économique, social et environnemental régional) : cette assemblée est consultée par le conseil régional pour les questions relevant de sa compétence.

Les régions ne disposent plus de la clause générale de compétence, elles disposent donc de **compétences spécifiques**. Elles sont notamment compétentes en matière d'emploi et de formation professionnelle, d'aide aux entreprises, d'enseignement (gestion des lycées), ou de transports régionaux (comme les TER).

Elles sont aussi désignées par la loi comme les collectivités **cheffes de file pour la protection de la biodiversité**. En tant que collectivités cheffes de file, elles ont la mission d'harmoniser l'action des différentes collectivités territoriales intervenant dans ce domaine.

b) Le département

Le département, comme collectivité territoriale, dispose de **deux organes** :

- **Le conseil départemental**, qui est l'assemblée délibérante. Ses membres sont élus au suffrage universel direct tous les six ans.
- **Le président du conseil départemental**, qui est l'organe exécutif. Il est élu par les membres du conseil départemental.

Les départements ne disposent plus de la clause générale de compétence. Ils ont notamment comme **compétences spécifiques** l'entretien des routes départementales, l'enseignement (gestion des collèges), l'insertion professionnelle (via le RSA).

Le département est la collectivité **cheffe de file** en matière d'aide et d'action sociales.

c) La commune

(i) La commune classique

La commune, en tant que collectivité territoriale, dispose de **deux organes** :

- **Le conseil municipal**, qui est l'assemblée délibérante élue. Les membres sont élus au suffrage universel direct pour six ans.
- **Le maire**, qui est l'organe exécutif. Il a des compétences en matière de police, notamment de police municipale ou relativement à l'urbanisme.

Les communes sont désormais les seules qui disposent de la **clause générale de compétence**. Elles peuvent donc agir en dehors de leur domaine de compétence spécifique dès lors qu'un intérêt public local le justifie.

Par ailleurs, leurs **compétences spécifiques** sont notamment relatives à l'enseignement (gestion des écoles primaires), à la culture (gestion des bibliothèques et des musées), à l'urbanisme (elles mettent en place le plan local d'urbanisme).

(ii) Les regroupements de communes

Les communes peuvent se voir regroupées, selon deux modalités :

- Les **communes nouvelles** : Des communes peuvent **fusionner** pour créer une nouvelle commune plus importante.
- Les **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) :** Les communes continuent à exister, mais elles se regroupent par ailleurs dans une nouvelle personne publique pour un projet commun. Il y en a deux types ;
  - **L'intercommunalité de gestion** : Les EPCI n'ont alors pas de fiscalité propre (ils dépendent des contributions des communes). Ils permettent une gestion intercommunale (par exemple, du transport scolaire qui passe par plusieurs communes).
  - **L'intercommunalité de projet** : Les EPCI ont une fiscalité propre, ils peuvent collecter des impôts sans passer par les communes. Il y a

dans leur cas un véritable projet commun de développement local. Dans les EPCI à fiscalité propre, certaines compétences sont définitivement transférées des communes vers eux.

Question : Pourquoi ce regroupement de communes ?

Du fait de **l'émiettement communal** (il existe plus de 35 000 communes en France, dont la plupart ont moins de 5000 habitants), les communes n'ont pas toujours les moyens pour assurer les objectifs de la décentralisation.

2) Le contrôle exercé par l'État

Auparavant, le préfet avait un pouvoir de tutelle sur les actes des collectivités territoriales (il devait approuver leurs actes). Désormais, ce pouvoir de tutelle est supprimé.

L'État exerce tout de même un contrôle sur les actes des collectivités territoriales, **au moyen du préfet** :

- **L'annulation des actes illégaux** par le mécanisme du **déféré préfectoral**. Le préfet peut déférer les actes qu'il estime illégaux au tribunal administratif. Le tribunal administratif décidera alors de l'annulation ou non de l'acte.

- **La substitution d'office**. Le préfet peut se substituer aux autorités locales dans deux cas :
  - En cas de carence des collectivités territoriales : par exemple, le maire n'utilise pas ses pouvoirs de police.
  - En matière financière, en cas d'irrégularité dans le budget des collectivités territoriales. Le préfet peut alors régler le budget.

C) Les collectivités territoriales spécifiques

1) Les collectivités à statut particulier

Ces collectivités à statut particulier ont fusionné différentes collectivités territoriales, et ont un statut spécifique. En revanche, ces collectivités n'ont pas de régime commun.

Les collectivités à statut particulier sont **au nombre de trois** :

- **La ville de Paris** : Cette collectivité résulte de la fusion de la commune de Paris et du département de Paris. L'organe délibératif est le Conseil de Paris, tandis que l'exécutif est confié au maire de Paris.
- **La métropole de Lyon** : Elle résulte de la fusion du département Rhône-Alpes et de la communauté urbaine de Lyon (qui est un EPCI).
- **La collectivité de Corse** : Elle dispose de deux organes :
  - L'assemblée de Corse est l'organe délibératif, elle peut proposer des adaptations aux dispositions en vigueur.
  - Le conseil exécutif de Corse est responsable devant l'assemblée de Corse.

2) L'outre-mer

> **Attention :** **La révision constitutionnelle de 2003 a réorganisé l'outre-mer, en abandonnant la division DOM-TOM pour une nouvelle division : DROM-COM.**

a) Les DROM

Les départements d'outre-mer (DOM) et les régions d'outre-mer (ROM) sont les suivants : la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte, la Réunion, la Guyane.

En vertu du principe de **l'identité** législative, tous les textes nationaux leurs sont applicables de plein droit, mais ces textes peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques locales des DROM.

b) Les COM

Les collectivités d'outre-mer (COM) sont les suivantes : Saint Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, et la Polynésie française.

En vertu du principe de **spécialité législative**, aucun texte ne saurait leur être applicable sans une adaptation aux caractéristiques locales.

c) La Nouvelle-Calédonie

Concernant son **organisation politique** :

- **Au niveau central**, elle dispose :
  - D'un Congrès, assemblée délibérante élue qui vote les « lois du pays », qui sont des actes quasi législatifs.
  - D'un gouvernement, élu par le Congrès.
- Son **organisation est décentralisée** : Des collectivités s'administrent librement au sein de la Nouvelle-Calédonie.

Concernant son **fonctionnement politique** :

- Elle est régie par le principe de spécialité législative, comme les COM
- Elle dispose de signes identitaires qui lui sont propres (un drapeau, un hymne)
- Il existe une citoyenneté néo-calédonienne

II. La décentralisation fonctionnelle

Définition : **Dans la décentralisation fonctionnelle, l'État ou une collectivité territoriale, décide de ne pas gérer lui-même un service public et d'en confier la gestion à un établissement public (par exemple, des universités, des hôpitaux).**

A) La notion d'établissement public

1) Le principe d'autonomie

Les établissements publics sont dotés de la personnalité morale, ce qui leur confère :

- Une **autonomie financière** : Ils ont un **budget propre** alimenté par des subventions publiques ou des redevances des usagers.
- Une **autonomie administrative** : Ils peuvent exercer certains privilèges réservés à la **puissance publique** (être propriétaire de biens du domaine public, bénéficier du principe de l'insaisissabilité des biens, exercer le droit d'expropriation).

2) Le principe de rattachement

Chaque établissement public est rattaché à un organe public qui le contrôle :

- Il existe des **établissements publics nationaux** rattachés à l'État.
- Il existe des **établissements publics locaux** rattachés à une collectivité territoriale.

Le contrôle peut se faire sous **deux formes différentes** :

- Au moyen d'un contrôle de légalité, *a posteriori* : conformité à la loi des actes pris par les établissements publics.
- Au moyen d'une tutelle administrative, *a priori* : contrôle d'opportunité.

3) Le principe de spécialité

Contrairement à l'État, ils ont une compétence d'attribution qu'ils ne peuvent pas dépasser.

B) La distinction entre EPA et EPIC

1) Critère de distinction

La différence entre établissements publics administratifs (EPA) et établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) s'organise autour de trois critères :

- **L'objet de l'activité** : Missions de souveraineté pour les EPA, activités de commercialisation et de production pour les EPIC
- **Les ressources de l'établissement** : Taxes fiscales pour les EPA, redevances payées par les usagers pour les EPIC
- **Les modalités de fonctionnement** : Comme celles d'une administration pour les EPA, comme celles d'une entreprise privée pour les EPIC.

2) Incidence de la distinction

Les EPA et les EPIC ne sont **pas soumis au même régime juridique** :

- **Les EPA sont soumis au droit public** : Les personnels sont des fonctionnaires, les actes des EPA sont des actes administratifs, soumis au contrôle du juge administratif.
- **Les EPA sont soumis au droit privé** : Les personnels sont des agents privés soumis au droit du travail, les contrats passés avec les usagers relèvent du droit privé.