

manuel

Michel Verpeaux
Lætitia Janicot

DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

2^e édition

LGDJ

un savoir-faire de

Lextenso

Michel Verpeaux

Professeur émérite
de l'université Panthéon-Sorbonne (Paris 1)

Lætitia Janicot

Professeur
à CY Cergy Paris Université

DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

2^e édition

Les articles cités sans mention d'un code sont ceux du Code général des collectivités territoriales (CGCT).



© 2021, LGDJ, Lextenso

1, Parvis de La Défense • 92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr

ISBN : 978-2-275-09088-7 • ISSN 0990-3909

Sommaire

PREMIÈRE PARTIE – LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEUR DROIT

Chapitre 1. Les collectivités territoriales et les collectivités locales : questions de terminologie et de définition	19
--	-----------

Chapitre 2. La recherche d'une définition des collectivités territoriales	23
--	-----------

Section 1. Les différents types d'États	23
---	----

§ 1. L'État fédéral	24
---------------------------	----

§ 2. L'État dit « autonome » ou « régional »	27
--	----

§ 3. L'État unitaire décentralisé	29
---	----

Section 2. Les collectivités territoriales françaises, collectivités décentralisées	30
---	----

§ 1. Le principe de décentralisation	30
--	----

§ 2. Les collectivités territoriales et les établissements publics	32
--	----

Section 3. Les collectivités territoriales et les circonscriptions administratives de l'État	34
--	----

§ 1. La définition et les caractéristiques de la déconcentration	34
--	----

§ 2. L'organisation de la déconcentration	35
---	----

Chapitre 3. Un droit des collectivités territoriales	39
---	-----------

Section 1. Les différentes sources du droit des collectivités territoriales	39
---	----

§ 1. Les sources internes du droit des collectivités territoriales	40
--	----

§ 2. Les sources externes du droit des collectivités territoriales	53
--	----

Section 2. Les caractéristiques du droit des collectivités territoriales	58
--	----

§ 1. Un droit autonome	59
------------------------------	----

§ 2. Un droit partiellement commun	60
--	----

DEUXIÈME PARTIE – L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Chapitre 1. Décentralisation et centralisation entre 1789 et 1830	67
--	-----------

Section 1. La Révolution décentralisatrice ?	67
--	----

§ 1. Les débats de l'automne 1789	67
§ 2. Les lois de décembre 1789	68
Section 2. Le centralisme révolutionnaire	70
§ 1. Le centralisme jacobin	70
§ 2. Les innovations du Directoire	70
Section 3. La centralisation napoléonienne	71
§ 1. Les principes de l'an VIII	71
§ 2. L'institution préfectorale	72
Chapitre 2. L'épanouissement de la démocratie locale (1830-1944)	73
Section 1. La monarchie de Juillet	73
§ 1. Les lois d'organisation	73
§ 2. Les lois d'attribution	74
Section 2. La III ^e République	75
§ 1. La loi relative aux conseils généraux du 10 août 1871	75
§ 2. La loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884	76
§ 3. Les débuts du régionalisme	77
Chapitre 3. Les hésitations et les incertitudes entre 1944 et 1981	79
Section 1. La consécration constitutionnelle des collectivités territoriales	79
§ 1. La Constitution du 27 octobre 1946	79
§ 2. La Constitution du 4 octobre 1958	80
Section 2. La nécessaire coopération intercommunale	81
§ 1. Les formules de coopération	81
§ 2. La difficile fusion de communes	82
Section 3. Le développement du régionalisme	82
§ 1. La région, cadre du développement économique	82
§ 2. L'État dans la région : la déconcentration régionale	83
§ 3. L'échec de la régionalisation en 1969	83
§ 4. La réforme régionale de 1972 : la création de « simples » établissements publics	83
Section 4. Les projets de réforme giscardienne	84
Chapitre 4. Le renouveau de la décentralisation depuis 1982 ..	85
Section 1. Les droits et libertés des collectivités territoriales entre 1982 et 1986	86
§ 1. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions	86

§ 2. Les lois d'approfondissement de la décentralisation entre 1982 et 1986	88
Section 2. La décentralisation au gré des alternances politiques de 1986-2002	91
§ 1. La « pause » de 1986 à 1988	91
§ 2. Le « second souffle » de 1988 à 1993	92
§ 3. Les aménagements ponctuels de la décentralisation de 1993 à 2002	94
Section 3. L'acte II de la décentralisation	101
§ 1. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003	101
§ 2. Les réformes législatives de l'acte II	102
§ 3. Les suites de l'acte II de la décentralisation	103
Section 4. Le nouveau contexte des réformes des collectivités territoriales	104
§ 1. Les réformes du quinquennat de Nicolas Sarkozy	105
§ 2. Continuité et rupture sous François Hollande	107
§ 3. Les difficultés d'une nouvelle réforme ambitieuse lors du quinquennat d'Emmanuel Macron	111

TROISIÈME PARTIE – LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉPUBLIQUE

Chapitre 1. La diversité des collectivités territoriales	121
Section 1. Les collectivités territoriales de droit commun	123
§ 1. Les catégories constitutionnelles de droit commun	124
§ 2. Les collectivités territoriales dérogatoires	129
Section 2. Les collectivités à statut particulier	138
§ 1. La collectivité de Corse	139
§ 2. Les collectivités uniques de Guyane et de Martinique	141
§ 3. La métropole de Lyon	142
§ 4. La Ville de Paris	143
Section 3. Les collectivités d'outre-mer ou COM de l'article 74	146
§ 1. Les collectivités d'outre-mer non dotées de l'autonomie	148
§ 2. Les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie	151
Section 4. Les collectivités incertaines	156
§ 1. La Nouvelle-Calédonie, collectivité du titre XIII	156
§ 2. Les Terres australes et antarctiques françaises	158

Chapitre 2. La création des collectivités territoriales	161
Section 1. La création de nouvelles catégories de collectivités territoriales	162
§ 1. La liberté de création	163
§ 2. Les collectivités constitutionnelles et les collectivités législatives en métropole	166
§ 3. La création de collectivités situées outre-mer	168
Section 2. La création de collectivités territoriales nouvelles par la loi ou le règlement	171
§ 1. Le nombre indéterminé de collectivités territoriales	171
§ 2. L'autorité normative compétente pour créer des unités de collectivités territoriales	172
Section 3. La création de collectivités territoriales à statut particulier	177
Chapitre 3. L'identité des collectivités territoriales	179
Section 1. Le nom des collectivités territoriales	179
§ 1. L'attribution et le changement de nom	180
§ 2. La protection du nom	185
Section 2. Le territoire des collectivités territoriales	186
§ 1. Le territoire des communes	187
§ 2. Le territoire des départements	188
§ 3. Le territoire des régions	192
Section 3. La population des collectivités territoriales	193
§ 1. La population des communes	195
§ 2. La population des départements	196
§ 3. La population des régions	196
Chapitre 4. La représentation des collectivités territoriales	197
Section 1. La représentation des collectivités territoriales par le Sénat	198
§ 1. La relative spécificité du Sénat à l'égard des collectivités territoriales	199
§ 2. Le nombre de sénateurs	200
§ 3. La participation de toutes les collectivités territoriales à la désignation des sénateurs	201
Section 2. La représentation des collectivités territoriales au sein d'organismes nationaux consultatifs	202
§ 1. Le comité des finances locales et la commission consultative sur l'évaluation des charges	203
§ 2. Le Conseil national d'évaluation des normes	203

§ 3. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale	204
Section 3. Les associations de collectivités territoriales	204
Section 4. La représentation au sein des institutions européennes	205
§ 1. La représentation informelle des collectivités territoriales	205
§ 2. La participation institutionnelle des collectivités territoriales ...	206

QUATRIÈME PARTIE – LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA RÉPUBLIQUE

Chapitre 1. La République française indivisible, État unitaire ..	213
Section 1. L’indivisibilité du pouvoir normatif et ses limites	214
§ 1. L’unité du pouvoir législatif	215
§ 2. Les lois du pays de Nouvelle-Calédonie	217
§ 3. Les actes administratifs pris dans le domaine de la loi	219
Section 2. L’intégrité du territoire et le droit de sécession	224
Section 3. L’unicité du peuple français et les populations locales .	227
§ 1. Le peuple français et la langue de la République	227
§ 2. La reconnaissance des populations d’outre-mer	230
Chapitre 2. Le principe de libre administration des collectivités territoriales	233
Section 1. La libre administration, une règle de compétence	235
Section 2. La libre administration, un principe matériel	236
§ 1. Les conditions de la libre administration	237
§ 2. Les manifestations de la libre administration	240
Chapitre 3. Le contrôle des collectivités territoriales	245
Section 1. Le cadre constitutionnel du contrôle des collectivités territoriales	246
§ 1. L’évolution du contrôle des collectivités territoriales	247
§ 2. Le respect des exigences constitutionnelles	248
Section 2. La tutelle sur les personnes	253
§ 1. La tutelle sur les organes délibérants	254
§ 2. Le contrôle sur les autorités exécutives	256
Section 3. Le contrôle des actes des collectivités territoriales	257
§ 1. Le contrôle de la légalité des actes administratifs	258
§ 2. Les pouvoirs de substitution d’action et d’approbation préalable du représentant de l’État	266
§ 3. Les particularités du contrôle financier	267

CINQUIÈME PARTIE – LES ACTEURS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Chapitre 1. Les élus des collectivités territoriales	275
Section 1. L'élection des organes des collectivités territoriales	276
§ 1. Des élections politiques au suffrage universel	276
§ 2. L'élection des organes délibérants	282
§ 3. L'élection des organes exécutifs	306
§ 4. Le contentieux électoral local	316
Section 2. Le statut des élus locaux	317
§ 1. L'indemnisation des mandats locaux	318
§ 2. Les conditions d'exercice du mandat local	321
§ 3. Les garanties à l'issue du mandat	324
§ 4. La responsabilité de l'élu local	325
§ 5. La protection de l'élu local	329
Section 3. Le fonctionnement des organes locaux	330
§ 1. Le fonctionnement des organes délibérants	331
§ 2. L'unité et la diversité des organes exécutifs	343
Chapitre 2. Les citoyens, les administrés et les contribuables locaux	347
Section 1. La participation des administrés à la vie locale	348
§ 1. Les communes et les quartiers	348
§ 2. La démocratie par l'information et la participation	350
§ 3. Le droit de pétition	357
Section 2. La consultation des électeurs et les référendums locaux	358
§ 1. Les consultations locales des électeurs	358
§ 2. Le référendum décisionnel	362
§ 3. Les autres consultations	363
Section 3. La saisine du juge	367
Chapitre 3. Les partenaires publics ou privés des collectivités territoriales	369
Section 1. Les entreprises, opérateurs économiques	369
§ 1. Les entreprises délégataires d'une activité ou d'une mission de service public	370
§ 2. Les entreprises bénéficiaires d'aides	372
§ 3. Les entreprises concurrencées par les collectivités territoriales ..	374
Section 2. Les associations	376
§ 1. Les associations transparentes	376
§ 2. Les associations bénéficiaires de subventions	377

Section 3. L'État, les établissements publics locaux et autres personnes publiques locales	379
---	-----

SIXIÈME PARTIE – L'ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Chapitre 1. Les compétences des organes des collectivités territoriales	385
Section 1. Les compétences de l'organe délibérant	386
§ 1. La fonction de délibération	386
§ 2. La fonction de contrôle	387
Section 2. Les compétences de l'organe exécutif	394
§ 1. L'exécution des délibérations	395
§ 2. Les compétences déléguées	396
§ 3. Les compétences propres de l'autorité exécutive	398
Chapitre 2. Les compétences des collectivités territoriales	403
Section 1. Le choix entre la clause générale de compétence ou la spécialisation des compétences	405
§ 1. La clause générale de compétence	406
§ 2. Les transferts de compétences	411
Section 2. Les principes constitutionnels de répartition des compétences	416
§ 1. Le principe de subsidiarité	416
§ 2. Le principe de la collectivité chef de file et le principe de non-tutelle	417
§ 3. L'absence de protection des domaines de compétences	422
Section 3. L'exercice effectif des compétences	423
§ 1. Les transferts et les délégations de compétences entre collectivités territoriales	423
§ 2. La répartition des compétences par catégories de collectivités territoriales privée d'intérêt ?	425
Section 4. Les finalités de l'action administrative locale	426
§ 1. Les services publics locaux	426
§ 2. Les polices	430
Section 5. La responsabilité des collectivités territoriales	435
Chapitre 3. Les moyens des collectivités territoriales	437
Section 1. Les agents des collectivités territoriales	437
Section 2. Les moyens financiers des collectivités territoriales	440

§ 1. Les budgets	441
§ 2. Les dépenses	443
§ 3. Les ressources	445
§ 4. L'autonomie financière des collectivités territoriales en question	449
Section 3. Les biens des collectivités territoriales	454
§ 1. Le domaine public des collectivités territoriales	454
§ 2. Le domaine privé des collectivités territoriales	459

SEPTIÈME PARTIE – LA COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Chapitre 1. Les coopérations intercommunales	465
Section 1. Le droit commun de l'intercommunalité	469
§ 1. La création d'un établissement public de coopération intercommunale	470
§ 2. Les transformations, après sa création, de l'établissement public de coopération intercommunale	471
§ 3. Les organes des établissements publics de coopération intercommunale	477
§ 4. Les compétences des EPCI	481
§ 5. Le contrôle des actes des établissements publics de coopération intercommunale	484
§ 6. La commission départementale de la coopération intercommunale	484
§ 7. Les relations entre les établissements publics de coopération intercommunale et les communes membres	487
Section 2. La diversité des statuts des établissements publics de coopération intercommunale	488
§ 1. Les métropoles	488
§ 2. Les communautés	496
§ 3. Les EPCI sans fiscalité propre	501
Chapitre 2. Les autres formes de coopération entre collectivités territoriales	507
Section 1. La coopération institutionnelle	507
§ 1. La coopération verticale	508
§ 2. La coopération horizontale	510
Section 2. La coopération contractuelle	510
§ 1. La typologie des conventions	510
§ 2. Les exceptions aux règles de la commande publique	512

Chapitre 3. L'action extérieure	515
Section 1. Le cadre général	516
§ 1. Les collectivités situées en métropole	516
§ 2. Les collectivités situées outre-mer	518
Section 2. L'influence du droit du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière et interterritoriale	522
§ 1. La convention-cadre de Madrid et les protocoles additionnels ...	522
§ 2. Les accords bilatéraux ou multilatéraux	525
Section 3. L'influence du droit de l'Union européenne	525
Bibliographie générale	529
Index	531

PREMIÈRE PARTIE

**LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES
ET LEUR DROIT**

1. Présenter le droit des collectivités territoriales conduit nécessairement à se demander ce que sont les collectivités territoriales et quelle réalité elles recouvrent, d'autant que le langage juridique mais aussi la langue profane utilisent également l'expression de « collectivités locales » et qu'il faut se demander si les deux dénominations sont ou non parfaitement identiques. Il existe donc une incertitude quant à la désignation de ce qui constitue le sujet même de la discipline. Cette imprécision n'est d'ailleurs pas que terminologique, car elle affecte la définition des institutions étudiées.

En France tout au moins, les collectivités territoriales sont associées à un mode d'organisation administrative du territoire qui correspond au terme de « décentralisation ». Les collectivités territoriales sont des institutions décentralisées, au même titre que le sont aussi d'autres personnes morales de droit public telles que les établissements publics ou, désormais, les groupements d'intérêt public et certaines autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale. Le développement des « lois de décentralisation » à partir de 1982 et la promulgation de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République amènent néanmoins à percevoir la décentralisation dans une logique différente, qui ne peut se limiter à la seule gestion d'affaires administratives et elle conduit à distinguer, d'une part, une véritable décentralisation territoriale et, d'autre part, des formes amoindries de décentralisation qui n'auraient qu'une utilité technique et non pas « politique ».

Le droit des collectivités territoriales suppose ensuite que cette discipline existe de manière autonome par rapport aux autres branches, du droit public principalement, mais aussi du droit privé. Ce phénomène récent s'est développé en même temps que les collectivités territoriales elles-mêmes, et ses limites doivent être tracées. La présentation des sources formelles de ce droit est alors nécessaire pour identifier la matière elle-même et ses caractéristiques.

CHAPITRE 1

Les collectivités territoriales et les collectivités locales : questions de terminologie et de définition

2. La matière pose, de prime abord, une question de terminologie. Doit-on parler de collectivités territoriales ou de collectivités locales ? Les deux expressions sont utilisées couramment, sans que puisse toujours être perçue une distinction entre les deux dénominations. Dans ce débat terminologique, ce n'est pas le mot « collectivité » qui est remis en cause, alors qu'il est néanmoins lourd de sens et pourrait renvoyer à une forme de communauté. Le langage juridique envisage les « élus locaux », comme le montre la première loi consacrée à ces derniers, précisément intitulée loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (JO du 5 février 1992), mais aussi les « fonctionnaires territoriaux » (voir la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale), alors que les uns et les autres agissent au sein des mêmes collectivités. Il existe, depuis 1960, une Direction générale des collectivités locales, longtemps rattachée au ministère de l'Intérieur, mais qui est partagée avec le ministère de la Cohésion des territoires depuis octobre 2018 (décret n° 2018-913 du 24 octobre 2018 relatif aux attributions du ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, JO du 25 octobre 2018, art. 3). C'est un Code général des collectivités territoriales qui a été promulgué par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du Code général des collectivités territoriales (JO du 24 février 1996) et l'association, créée en 1995, regroupant les juristes s'intéressant à

cette discipline porte le nom d'Association française de droit des collectivités locales. Si la plupart des ouvrages consacrés à la matière sont intitulés « Droit des collectivités territoriales », un recensement de l'intitulé des différents enseignements dispensés dans les facultés de droit et instituts pourrait montrer que c'est aussi le nom majoritairement donné à ces cours.

Les arguments en faveur d'une distinction de sens entre les deux expressions sont à la fois divers et ne manquent pas de pertinence, au moins selon une première analyse. Certains ont été dépassés par l'évolution des textes, d'autres connaissent encore une grande actualité.

Le constituant a paru lui-même hésiter, au moins depuis 1946, date de naissance de ces expressions parallèles. Le projet de loi constitutionnelle du 19 avril 1946 comprenait un titre VIII intitulé « Des collectivités locales », dont l'article 114 disposait que « La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales ». On pouvait ainsi estimer que l'emploi des deux notions dans le même texte était une inadvertance rédactionnelle. Dans le texte de la Constitution promulguée le 27 octobre 1946, le titre X était intitulé « Des collectivités territoriales » dans lequel l'article 85 proclamait que « La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales », paraissant mettre fin aux hésitations. Cette incertitude terminologique traduisait, au plus, une imprécision des notions ou, au moins, des hésitations rédactionnelles. Les textes de 1946 ont eu au moins le mérite de faire entrer dans le droit et dans le vocabulaire l'expression très moderne de collectivités, qu'elles soient « territoriales » ou « locales ». La Constitution promulguée le 4 octobre 1958 a néanmoins continué d'entretenir la confusion, confirmée par les documents préparatoires à sa rédaction : un titre consacré aux « collectivités locales » précisait que « les collectivités territoriales sont les villes, les communes, les départements ». Dans le texte promulgué, alors que le titre XI, à l'époque, et plus spécialement l'article 72, traitaient des collectivités territoriales, l'article 34, relatif aux compétences du législateur, précisait que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des « collectivités locales ».

Afin de remédier à ce qui pouvait être compris comme une incohérence rédactionnelle, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a remplacé, à l'article 34 (al. 13 actuel) de la Constitution, l'expression « collectivités locales » par celle de « collectivités territoriales » et a ainsi fait le choix de cette dernière expression qui qualifie de manière plus récente et jugée plus adéquate les collectivités décentralisées françaises (Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République JO du 29 mars 2003).

Ces différences rédactionnelles opérées en 1958 par la Constitution ont été néanmoins considérées comme n'étant pas le fait du hasard par certains auteurs qui ont estimé que les notions de collectivités territoriales et de collectivités locales n'étaient pas superposables. Ils ont considéré que la première notion était plus large que la seconde car le titre XII traitait des collectivités territoriales dans leur ensemble, c'est-à-dire des collectivités locales qui