

Chapitre 1. La personnalité morale de droit public

Section 1. Les spécificités de la personnalité morale de droit public

Sous-Section 1. La personnalité juridique de droit public est exclusivement morale

La personnalité juridique est l'aptitude à être titulaire de droits et à respecter des obligations. Il n'existe pas de personne physique de droit public alors qu'il existe des personnes physiques et des personnes morales de droit privé. La personne morale de droit public est ainsi titulaire en propre de droits et d'obligations indépendamment des membres qui la composent. Toutes les structures administratives n'ont pas systématiquement la personnalité juridique de droit public.

Sous-Section 2. Les attributs de la personnalité morale de droit public

I. Les caractéristiques de la personnalité juridique s'appliquent

La personne morale de droit public détient une dénomination, un siège, une durée, un patrimoine, une nationalité et elle est titulaire de droits et d'obligations.

II. Les spécificités de la personnalité de droit public

La personnalité juridique de droit public emporte des prérogatives de puissance publique (insaisissabilité de ses biens, inaccessibilité de la propriété publique à vil prix, expropriation pour cause d'utilité publique, non-applicabilité d'une procédure collective de redressement ou liquidation judiciaire, déchéance quadriennale, recouvre des créances par acte unilatéral, immunité de juridiction).

Section 2. Les catégories de personnes morales de droit public

Sous-Section 1. L'État

L'État est une personne morale de droit public qui exerce les pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire sur un territoire déterminé et au profit des personnes qui y résident ; en France, l'État est unique et détient un domaine de compétences en propre (non transférables) définies par l'article 74 de la constitution qui renvoie à l'article 73 alinéa 4.

Sous-Section 2. La collectivité territoriale

Il s'agit d'une structure administrative dotée d'une personnalité morale de droit public par laquelle l'État transfère des compétences qui sont exercées dans un périmètre territorial déterminé par une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct et qui dispose d'un pouvoir réglementaire.

Sous-Section 3. L'établissement public

Un établissement public est une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général, dont le périmètre est précisément défini, sous le contrôle d'une tutelle dotée d'une personnalité morale de droit public dont il dépend (État ou collectivité territoriale).

Sous-Section 4. Le groupement d'intérêt public

Un GIP est un partenariat de plusieurs personnes morales dont au moins l'une d'entre elle est une personne morale de droit public, qui exerce une activité d'intérêt général.

Chapitre 1. La personnalité morale de droit public

Les personnes morales de droit public		
Catégorie	Spécificités	Typologie
L'État	La France est un État unitaire qui détient la compétence de la compétence; il organise la répartition verticale et horizontale des pouvoirs.	<ul style="list-style-type: none"> • Son administration depuis 2003 est par principe décentralisée • Des administrations centrales • Des administrations déconcentrées
Collectivité territoriale	Les collectivités territoriales sont administrées par une assemblée élue et délibérante, dotées de compétences effectives et d'un pouvoir de décision.	<ul style="list-style-type: none"> • Les communes • Les départements • Les régions • Les collectivités d'outre-mer • Les collectivités à statut particulier • La Polynésie française • La Nouvelle Calédonie
Établissement public	L'établissement public a une personnalité morale, un objet spécialisé et une tutelle assurée par une personne morale de droit public.	<ul style="list-style-type: none"> • Les établissements publics administratifs (EPA) • Les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)
Groupement d'intérêt public	La loi n° 2011-525 et le décret n° 2012-91 forment le cadre juridique des GIP : <ul style="list-style-type: none"> • exercer une activité d'intérêt général • caractère partenarial Ses membres sont exclusivement des personnes morales et au moins une d'entre elle est une personne morale de droit public local approuvée par l'État de la convention constitutive du GIP qui lui confère alors la personnalité morale de droit public.	<ul style="list-style-type: none"> • Les GIP dont l'activité principale est un SPA • Les GIP dont l'activité principale est un SPIC
Autorité publique indépendante	L'autorité publique indépendante est une autorité, administrative et indépendante, dotée de la personnalité morale.	<ul style="list-style-type: none"> • La loi n° 2017-55 reconnaît uniquement 8 API.
Groupement de coopération sanitaire	Le GCS est une personne morale de droit public ou de droit privé selon la nature des personnes qui le composent; le GCS acquiert la nature juridique du ou des personnes morales majoritaires au capital ou aux charges de fonctionnement du GCS.	<ul style="list-style-type: none"> • GCS de droit public • GCS de droit privé
Des personnes morales de droit public sui generis	Elles ne font pas l'objet d'une catégorisation mais la personnalité de droit public leur est reconnue par un texte ou par la jurisprudence.	<ul style="list-style-type: none"> • La Caisse des dépôts et consignations • La Banque de France (CE 22 juin 2012 M. Guy A.) • L'institut de France (article 35 loi n° 2006-450)

Chapitre 2. Les compétences

Section 1. La compétence de la compétence

Sous-Section 1. Le titulaire de la compétence de principe

Dans un État unitaire, l'État est souverain et détient la compétence de principe, c'est-à-dire que seul l'État attribue des compétences à différentes structures qu'il crée ; il s'agit d'un acte d'organisation interne d'un État (CJUE 21 décembre 2016 C-51/15 Remondis).

Sous-Section 2. Les modalités de la répartition des compétences

L'État met en place une répartition verticale des compétences avec d'autres structures dotées d'une personnalité morale de droit public distincte ; des transferts de compétences de l'État s'opèrent de manière descendante (par exemple vers les collectivités territoriales ; la décision n° 2016-565 QPC souligne qu'elles doivent être dotées « *d'attributions effectives* ») ou ascendante (par exemple vers l'Union européenne par l'article 3 TFUE).

L'État détermine sa propre organisation interne par une répartition horizontale des compétences entre des personnes morales de droit public qu'il crée selon des critères objectifs.

Section 2. Les critères objectifs de répartition des compétences

La mise en place de critères de répartition des compétences entre les institutions administratives est essentielle afin d'éviter de diluer la responsabilité des acteurs.

Sous-Section 1. La territorialité

La territorialité est un critère de répartition des compétences entre organismes par lequel le périmètre d'intervention d'un organisme est limité à un espace d'application. Par exemple, une commune exerce ses compétences seulement sur son territoire.

Sous-Section 2. L'exclusivité

L'exclusivité est un critère objectif de répartition de compétences par lequel des matières relèvent de la seule compétence d'un organisme ; elles ne peuvent pas être déléguées et un organisme ne peut pas les exercer même temporairement. Par exemple, l'article 74 de la constitution, qui renvoie à l'article 73 alinéa 4, fixe un domaine de compétences propre à l'État ; l'article 3 TFUE fixe des compétences exclusives à l'UE.

Sous-Section 3. Le partage

La compétence partagée est une répartition de compétences permettant à plusieurs organismes d'intervenir de manière concurrentielle ou additionnelle dans une zone de compétence. Par exemple l'article L. 1111-4 CGCT indique les matières partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier. L'article 4 TFUE indique les compétences partagées entre UE et États.

Sous-Section 4. La délégation

La compétence déléguée modifie temporairement la répartition initiale des compétences mais ne dessaisit pas le délégant de sa compétence au profit du délégataire. Par exemple l'article L. 1111-8-1 CGCT autorise l'État à déléguer certaines de ses compétences à une collectivité territoriale ou à un EPCI à fiscalité propre. La loi d'habilitation du Gouvernement par le Parlement à prendre des ordonnances (article 38) est une délégation.

Chapitre 2. Les compétences

Les critères de la répartition des compétences		
Dénomination	Caractéristiques	Exemple
Compétence matérielle	Définir le périmètre des compétences en fonction des matières.	Articles 21 & 22 loi organique n° 99-209 pour la répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie
Compétence territoriale	Définir le périmètre des compétences en fonction d'une délimitation géographique.	Article L. 2512-1 CGCT pour les compétences de la Ville de Paris
Compétence de principe	Une institution est par principe compétent pour un périmètre de matières.	Article 83 loi organique n° 99-209 pour les compétences du Congrès de Nouvelle-Calédonie
Compétence d'attribution ou de plein droit	Une institution n'est compétente que pour un périmètre de matière déterminé.	Articles L. 4221-1 et L. 4221-5 CGCT pour les compétences du conseil régional
La compétence exclusive	Des matières ou des actes relèvent de la seule compétence d'un organisme; elles ne peuvent pas être déléguées et un organisme ne peut pas les exercer même temporairement.	Article 1 du décret n° 2005-850 réserve au ministre ou au secrétaire d'État la signature des décrets
La compétence partagée	Dans un périmètre donné, des institutions peuvent prendre des actes; l'objectif est de favoriser un partenariat d'acteurs malgré les contraintes administratives et financières que cela engendre.	Article L. 1111-4 CGCT pour les compétences partagées entre communes, départements, régions et collectivité à statut particulier
La compétence déléguée	Une matière ou un acte relevant initialement de la compétence d'une autorité (délégant) peut être transféré temporairement à une autre autorité (délégataire); le délégant n'est cependant pas dessaisi de sa compétence au profit du délégataire et peut encore l'exercer.	L'article L. 2122-22 CGCT pour les compétences déléguables du conseil municipal au maire de la commune
La compétence transférée	Une matière ou un acte relevant initialement de la compétence d'une autorité peut être transféré définitivement à une autre autorité; le transfert vaut dessaisissement.	Article L. 5212-16 CGCT pour les compétences transférées au syndicat de communes
L'expérimentation	Dans un domaine de compétence, les dispositions juridiques régissant l'exercice d'une attribution peuvent être modifiées pour une durée limitée et pour un objet déterminé.	Article 72 de la constitution et articles LO1113-1 à 7 CGCT

Chapitre 3. La libre administration des collectivités

Section 1. Un principe à valeur constitutionnelle (décision n° 79-104 DC)

Sous-Section 1. La compétence du législateur

Les articles 34 et 72 mentionnent le principe de libre administration des collectivités territoriales. Le législateur est compétent pour «déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales»: d'une part et a contrario, la libre administration des collectivités ne relève pas de la compétence du pouvoir réglementaire; d'autre part et a fortiori le législateur pourrait être sanctionné par le conseil constitutionnel pour incompétence négative s'il n'exerce pas cette compétence;

Les collectivités s'administrent ainsi librement dans les conditions prévues par la loi.

Sous-Section 2. Les limites au principe de libre administration des collectivités

Dans sa décision n° 2012-660 DC, le conseil constitutionnel indique que le principe à valeur constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et de leurs groupements peut être limité par des obligations ou des interdictions «à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général». Ainsi, la décision n° 2013-303 QPC reconnaît que l'intégration forcée d'une commune dans une structure de coopération intercommunale affecte sa libre administration mais que le motif d'intérêt général du regroupement de toutes les communes dans un EPCI est suffisant pour ne pas affecter la constitutionnalité du principe de libre administration.

Section 2. Le contenu de la libre administration des collectivités

Sous-Section 1. Une assemblée élue, selon une périodicité raisonnable, et délibérante

L'article 72 de la constitution indique que les «collectivités s'administrent librement par les conseils élus»; il s'agit de la composante structurelle du principe de libre administration sur laquelle veille le conseil constitutionnel (décision n° 2010-618 DC). Ainsi chaque assemblée élue au suffrage universel «règle par ses délibérations les affaires» de la collectivité dans le cadre déterminé par la loi.

Sous-Section 2. Des attributions effectives et les ressources correspondantes

Les collectivités interviennent dans un domaine de compétences transféré par l'État et défini par le législateur; certaines compétences sont propres à l'État (article 73 alinéa 4 de la constitution) et ne peuvent pas être transférées aux collectivités territoriales.

Sous-Section 3. Un pouvoir réglementaire reconnu aux collectivités territoriales

Puisque l'article 72 de la constitution consacre en 2003 un pouvoir réglementaire aux collectivités, se pose la question de l'articulation avec le pouvoir réglementaire du Premier ministre défini à l'article 21; sans épuiser tout le sujet, l'avis du Conseil d'État n° 387095 indique que le Premier ministre ne peut intervenir dans le domaine de la libre administration des collectivités que si le législateur lui en donne l'habilitation.

Sous-Section 4. La contrepartie: la présence du représentant de l'État dans la collectivité

L'État conserve des missions en propre dans chaque collectivité: la charge des intérêts nationaux, le contrôle administratif et le respect des lois assurés par le représentant de l'État auprès de la collectivité.

Chapitre 3. La libre administration des collectivités

Les déterminants de la libre administration des collectivités territoriales					
	Une assemblée élue	Une assemblée délibérante	Des attributions effectives ainsi que les ressources correspondantes	La préparation et l'exécution des actes	Des actes exécutoires de plein droit
Commune	Articles L. 2121-3 CGTC, L. 1 à L. 118-3, L. 225 à L. 270 et L. 273 du code électoral	Articles L. 2121-29, L. 2121-17 à 26 CGCT	Articles L. 2121-29 à 34 CGCT	Article L. 2122-21 CGCT	Articles L. 2131-1 à 13 CGCT
Département	Articles L. 3121-2 CGCT et L. 191 & 192 code électoral	Article L. 3121-14 à 17 CGCT	Articles L. 3211-1 et 2, L. 3212-1 à 4, L. 3213-1 à 6, L. 3114-1 & 2, L. 3215-1 & 2	Articles L. 3221-1 à 13 CGCT	Articles L. 3131-1 à 6 CGCT
Région	Article L. 4132-1 CGCT et L. 336 & 337 code électoral	Articles L. 4132-13 à 16 CGCT	Articles L. 4211-1, L. 4221-1 à 6, L. 4231-1 à 9, L. 4255-1 à 20, L. 4251-1 à 3	Articles L. 4231-1 à 9 CGCT	Articles L. 4141-1 à 6 CGCT

Les catégories de collectivités territoriales					
Collectivités territoriales de droit commun	Collectivités à statut particulier	Collectivités de l'article 73	Collectivités de l'article 74	Collectivités de l'article 72-3 alinéa 3	Collectivités de l'article 72-3 alinéa 4
Communes	Ville de Paris	Département de la Guadeloupe	Collectivité de Saint-Barthélemy	Nouvelle-Calédonie	TAAF
Départements	Métropole de Lyon	Région de la Guadeloupe	Collectivité de Saint-Martin		Île de Clipperton
Régions	Collectivité de Corse	Collectivité territoriale de Guyane	Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon		
		Collectivité territoriale de Martinique	Territoire des îles Wallis et Futuna		
		Département de Mayotte	Polynésie française		
		Département de La Réunion			
		Région de La Réunion			

Chapitre 4. La consultation préalable

Section 1. La consultation facultative (avis consultatif)

Sous-Section 1. Le nécessaire caractère régulier de la consultation facultative

Bien que facultative, si une autorité compétente décisionnaire décide de recourir à une consultation, cette consultation doit être régulière ; l'arrêt CE Ass 2011 Danthony indique qu'un «*vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable*» peut «*entacher d'illégalité la décision prise*» que si ce vice de procédure «*a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise*» ou s'*«il a privé les intéressés d'une garantie*».

Sous-Section 2. La portée de l'avis consultatif

L'autorité compétente décisionnaire n'est pas liée par l'avis formulé par l'organisme consulté et conserve une totale liberté de rédaction.

Section 2. La consultation obligatoire (avis obligatoire)

Sous-Section 1. Les caractères de la consultation obligatoire

Lorsque la consultation d'un organisme est obligatoire, la consultation doit être préalable à la décision. L'obligation de consulter un organisme pour avis est une condition substantielle ; une décision qui n'a pas fait l'objet d'une consultation prévue par une disposition est illégale et peut être annulée par le juge dans les conditions prévues par l'arrêt CE Ass 2011 Danthony.

Sous-Section 2. La portée de l'avis obligatoire

Il n'est pas nécessaire que l'intégralité du projet de texte soit soumis à la consultation mais l'organisme consultatif doit être saisi de «*l'ensemble des questions soulevées*» par le projet (CE Ass 1998 Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées). Suite à l'avis, l'autorité compétente décisionnaire peut apporter des modifications au projet sous réserve de ne pas poser de «*questions nouvelles*» ; dans ce cas, l'organisme consultatif doit être consulté à nouveau.

Section 3. L'avis conforme

Sous-Section 1. Les caractères de la consultation obligatoire assortie d'une décision conforme

Un avis conforme est une consultation obligatoire à laquelle une autorité compétente décisionnaire doit se conformer. Le recours à une consultation assortie d'une conformité doit être prévu par un texte. La décision n° 2015-715 DC ne permet pas l'instauration d'avis conforme lorsque le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire.

Sous-Section 2. La portée de l'avis conforme

La décision de l'autorité compétence décisionnaire doit consulter l'organisme consultatif et se conformer à l'avis de l'organisme consulté. L'arrêt CE 2013 CSM considère que les avis conformes sont des actes faisant grief : si l'avis conforme est défavorable, l'autorité compétence ne peut pas prendre de décision mais l'avis conforme peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; si des réserves sont mentionnées, elles doivent être prises en compte par l'autorité compétente décisionnaire.

Chapitre 4. La consultation préalable

	Avis facultatif	Avis obligatoire	Avis conforme
Consultation	Facultative	Obligatoire	Obligatoire
Temporalité	Préalable à la décision	Préalable à la décision	Préalable à la décision
Mention	Tacite ou expresse	Expresse	Expresse
Portée	L'autorité compétente décisionnaire n'est pas liée	L'autorité compétente décisionnaire est liée par l'ensemble des questions soulevées	L'autorité compétente décisionnaire doit suivre l'avis de l'organisme consulté
Modification	Oui	Oui sous réserve de ne pas poser de questions nouvelles	Non
Défaut de régularité	Le défaut de régularité de la consultation affecte le déroulement d'une procédure administrative préalable et peut « <i>entacher d'illégalité la décision prise</i> » que si ce vice de procédure « <i>a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise</i> » ou s' <i>il a privé les intéressés d'une garantie</i> » (CE Ass 1963 Danthony)		Recours possible contre l'avis seul ou contre la décision ensemble l'avis