

INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

Jean-Claude ZARKA

en poche

9^e édition 2022-2023

Intègre les dispositions de
la loi du 21 février 2022,
dite loi 3Ds

- Déconcentration et décentralisation
- Structures et moyens d'action
- Tout sur les structures chargées de la gestion des affaires publiques en France

INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

Jean-Claude ZARKA

en poche

9^e édition 2022-2023

Intègre les dispositions de
la loi du 21 février 2022,
dite loi 3Ds

Du même auteur, dans la même collection :

- Constitutions de la France, 2020.
- Traités européens, 2022.
- Droit public, 2022.
- Institutions administratives, 2022.
- Union européenne, 2022.
- Finances publiques, 2022.
- Fiscalité locale, 2020.
- Fonction publique, 2022.
- Institutions de l'Union européenne, 2022.
- Collectivités territoriales, 2022.

Jean-Claude Zarka est Maître de conférences habilité à diriger des recherches à l'Université Toulouse 1 Capitole.

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr



© 2022, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
978-2-297-17672-9
ISSN 1962-6428

Cet ouvrage a été achevé d'imprimer
dans les ateliers de Leitzaran (Espagne)
Numéro d'impression : 770 – Dépôt légal : Juin 2022



Sommaire

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Les grands principes de l'organisation administrative | 5 |
| 2 | L'administration centrale | 13 |
| 3 | L'administration territoriale | 21 |
| 4 | Les autorités administratives indépendantes | 28 |
| 5 | Les grandes étapes de la décentralisation territoriale | 30 |
| 6 | Les collectivités territoriales à statut général | 32 |
| 7 | Les collectivités à statut particulier situées en métropole | 39 |
| 8 | Les collectivités à statut particulier situées en outre-mer | 42 |

Présentation

Cet ouvrage a pour ambition de présenter de façon synthétique et pratique les ***institutions administratives françaises***. Régies par le droit public, elles peuvent se définir comme l'***ensemble des structures chargées de la gestion des affaires publiques***.

Il s'agit de tous les organes qui exercent des tâches administratives sous l'autorité du pouvoir exécutif, le Gouvernement disposant de l'administration conformément à la Constitution de 1958.

Accordant une large place aux réformes les plus récentes dont a fait l'objet le système administratif français, cet ouvrage est particulièrement destiné aux étudiants inscrits en Droit, en Administration économique et sociale, en Licence d'Administration Publique, en Capacité en droit ou dans un Institut d'études politiques qui sont tous amenés au cours de leurs cursus à suivre un enseignement consacré aux institutions administratives.

Il intègre notamment la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3Ds.

Il s'adresse également aux candidats aux concours de la Fonction publique car l'étude des institutions administratives figure au programme de la plupart des concours administratifs (concours des catégories A et B).

Plus généralement, il intéressera tout lecteur qui souhaite avoir une vue globale de l'organisation administrative française.

LES GRANDS PRINCIPES DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'administration, qui a pour but de satisfaire l'intérêt général, est composée d'un ensemble de personnes morales de droit public (personnes publiques). L'organisation administrative française est dominée par la distinction entre déconcentration et décentralisation.

■ LA PERSONNALITÉ MORALE

La personnalité morale est un procédé technique qui permet de conférer la personnalité juridique non pas à une personne physique, qui est un sujet de droit, mais à une personne morale. Elle permet d'attribuer à un groupement d'individus des droits et des obligations distincts de ceux dont ils disposent en qualité de personne physique. La personne morale, qui se compose d'un groupe de personnes physiques unies par un projet commun, dispose d'un domaine de compétence fixé par l'objet pour lequel elle a été instituée (principe de spécialité). Elle dispose également d'une autonomie financière ainsi que d'un patrimoine propre.

La personnalité morale n'est pas spécifique à l'ordre administratif. La Cour de cassation indiquait en 1954 que cette personnalité « appartient en principe à tout groupement pourvu d'une possibilité d'expression collective pour la défense d'intérêts licites, dignes par suite d'être reconnus et protégés ».

On distingue deux grandes catégories de personnes morales : les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé. Parmi ces dernières, on peut distinguer les personnes morales de droit privé à but non lucratif (associations loi 1901, syndicats professionnels...), des personnes morales de droit privé à but lucratif (sociétés civiles et commerciales).

Les activités de l'administration sont exercées en principe par les personnes publiques, mais des personnes morales de droit privé peuvent être associées à l'action administrative. Le Conseil d'État a admis qu'un organisme privé puisse être « chargé de l'exécution d'un service public, même si cet organisme a le caractère d'un établissement privé ».

Les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants. Cependant, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public. La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices de mêmes faits.

■ LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERSONNALITÉ MORALE DE DROIT PUBLIC

Les personnes morales de droit public, qui ont toutes une mission d'intérêt général à remplir, concourent à l'administration. Les personnes publiques, qui sont toujours des personnes morales, disposent de prérogatives de puissances publiques. Elles ont le pouvoir de prendre des actes à caractère exécutoire.

Elles peuvent recouvrer leurs créances par la voie de l'état exécutoire lorsqu'elles sont pourvues d'un comptable public. Leurs biens ne peuvent faire l'objet de voies d'exécution.

Elles se distinguent de certaines personnes physiques que l'on qualifie d'autorités administratives (ministres, préfets...) et non de personnes publiques. Les personnes physiques, qui se trouvent dans le ressort de la personne morale de droit public, peuvent être dans l'obligation d'appartenir à la personne morale.

■ LES DIFFÉRENTES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC

■ L'État

L'État, qui est chargé de l'exécution des tâches d'intérêt général, est la personne publique par excellence. Il est une personne morale de droit public titulaire de la souveraineté. Il a la compétence de sa compétence et peut transférer des compétences à d'autres personnes morales. Tous les individus présents sur le territoire de l'État français, qui présente un caractère unitaire, obéissent à une même autorité et sont régis par les mêmes lois.

■ Les collectivités territoriales

Ces collectivités territoriales, qui sont représentées par le Sénat, sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer.

La liste limitative des collectivités territoriales est déterminée par la Constitution (art. 72) qui précise que toute autre collectivité est créée par la loi.

La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Elle fixe aussi les règles concernant le régime électoral des assemblées locales ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

Les collectivités locales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. « Pour s'administrer librement, toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives » (*Cons. const.*, 9 mai 1991, n° 91-290 DC).

Dans les conditions prévues par la loi organique et, sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Toutefois, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou l'un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

■ L'établissement public

L'établissement public est un procédé de décentralisation technique. Il est un « service public personnifié » selon la fameuse expression de Maurice Hauriou.

■ La notion d'établissement public (EP)

L'EP est une personne morale de droit public, distincte de l'État ou des collectivités territoriales, chargée de la gestion d'une activité de service public. Il ne doit pas être confondu avec ***l'établissement d'utilité publique***, lequel est une personne morale de droit privé.

L'EP est régi par le ***principe de spécialité***, ce qui implique que sa compétence est spécifique. Ainsi, les universités sont des établissements publics à caractère culturel et scientifique.

L'EP dispose de moyens humains et financiers spécifiques. Il possède un budget propre et peut ester en justice. Il est dirigé par un organe délibérant et un PDG ou un DG. Il est nécessairement rattaché à une collectivité territoriale ou à l'État qui va exercer un contrôle de tutelle sur ses actes.

Enfin, il y a une grande diversité d'appellations des EP (offices, caisses, agences...). Les agences sont généralement des EP (Agence pour l'indemnisation des Français d'Outre-mer par exemple). Les caisses nationales de sécurité sociale et celles de l'assurance-maladie le sont également.

■ La création des établissements publics

Si l'article 34 de la Constitution de 1958 précise que c'est le législateur qui fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics, le pouvoir réglementaire peut créer un établissement public dans une catégorie préexistante. Cela a été le cas par exemple de l'ANPE lors de sa création en 1967.

Un EP peut également constituer à lui seul une catégorie d'établissement public comme le Centre Beaubourg créé par le législateur en 1975.

■ Les catégories d'établissements publics

Il existe actuellement environ 1 200 établissements publics.

On distingue les **EP nationaux**, rattachés à l'État, des **EP locaux**, rattachés à une commune (comme les centres communaux d'action sociale), à un département ou à une région. Parmi les EP locaux, il y a les **EP territoriaux** (syndicats de communes, communautés d'agglomérations...) qui exercent des missions très diverses (v. Fiche 6).

On distingue également l'EP chargé d'un **service public administratif** (EPA) de l'EP chargé d'un **service public industriel et commercial** (EPIC).

Certains établissements sont dits « à visage inversé » car ils sont qualifiés d'EPIC alors qu'ils sont chargés d'un service public administratif. Si la qualification initiale de l'EP ne découle pas de la loi, l'EP pourra être requalifié par le juge.

Enfin, il existe des EP qui sont dits « à double visage » car ils vont exercer à la fois des activités industrielles et commerciales et des activités administratives. C'est le cas en particulier des chambres de commerce et d'industrie ou encore de l'Office national des forêts (ONF).

Parmi les EPA, qui sont régis en principe par le droit administratif, on citera par exemple les caisses nationales de la Sécurité sociale ou encore Pôle Emploi. Parmi les EPIC, qui relèvent largement du droit privé, on peut citer les théâtres nationaux ou encore la RATP.

■ Les groupements d'intérêt public

Le Groupement d'intérêt public (GIP), qui est « une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière » (L., 17 mai 2011), permet à des partenaires publics et privés de mettre en commun des moyens en vue de missions d'intérêt général.

Les GIP ont été institués pour la première fois par la loi du 15 juillet 1982 pour les seuls besoins du secteur de la recherche.