COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Jean-Claude ZARKA

en poche

5e édition 2023-2024

Intègre les dernières dispositions législatives et réglementaires

- Les différentes collectivités territoriales
- Les moyens humains des collectivités territoriales
- Le budget et les recettes fiscales des collectivités territoriales
- Les contrôles sur les collectivités territoriales

Gualino un savoir-faire de Lextenso

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Jean-Claude ZARKA

en poche

5e édition 2023-2024

Intègre les dernières dispositions législatives et réglementaires

Gualino un savoir-faire de Lextenso

Du même auteur, dans la même collection :

- Constitutions de la France, 2023-2024.
- Traités européens, 2022-2023.
- Droit public, 2023-2024.
- Institutions administratives, 2023-2024.
- Union européenne, 2023-2024.
- Finances publiques, 2023-2024.
- Fiscalité locale, 2020.
- Fonction publique, 2023-2024.
- Institutions de l'Union européenne, 2023-2024.
- Collectivités territoriales, 2023-2024.

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**

© 2023, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
EAN 9782297217194
ISSN 1962-6428
Collection En poche

Cet ouvrage a été achevé d'imprimer
dans les ateliers de Leitzaran (Espagne)
Numéro d'impression : 794 – Dépôt légal : Mars 2023

Sommaire

1 Déconcentration et décentralisation 6

2 Les grandes étapes de la décentralisation territoriale 11

3 La commune 13

4 Le département 19

5 La région 20

6 Les collectivités à statut particulier situées en métropole .. 22

7 Les collectivités à statut particulier situées en outre-mer .. 25

8 Les moyens humains des collectivités territoriales 32

9 Le budget des collectivités territoriales 36

10 Les recettes fiscales des collectivités territoriales 40

11 Les contrôles sur les collectivités territoriales 46

Présentation

Les collectivités territoriales, qui sont des ***personnes morales de droit public distinctes de l'État***, font l'objet du titre XII de la Constitution de 1958.

Elles sont devenues des acteurs majeurs de la vie publique avec les lois de décentralisation. Elles bénéficient de nombreuses compétences, ce qui nécessite des moyens humains et financiers. Elles disposent de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services publics locaux. Elles sont le premier investisseur public.

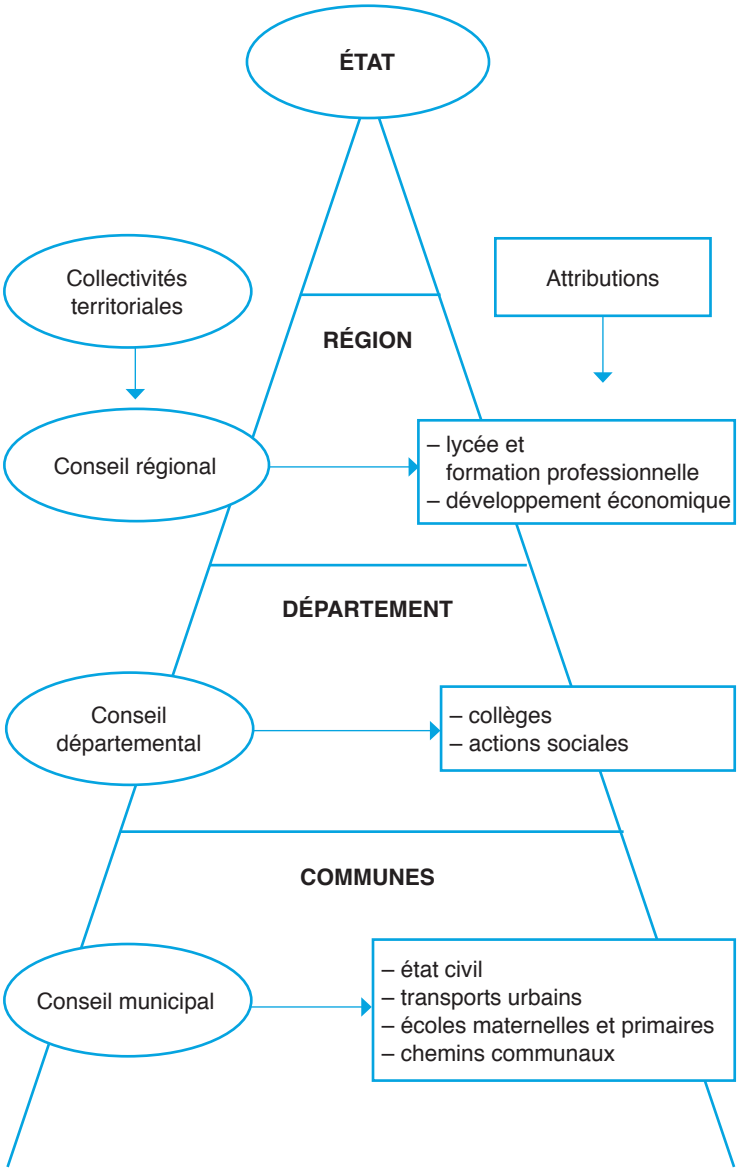
Des réformes importantes adoptées lors des derniers quinquennats ont concerné les collectivités territoriales : le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale (loi de finances pour 2010), la nouvelle délimitation des régions (loi du 16 janvier 2015), la clarification des compétences des différents échelons territoriaux avec la loi *NOTRe* du 7 août 2015, la réforme de la fiscalité locale (lois de finances pour 2020 et 2021)…

Les collectivités territoriales, qui jouent un rôle essentiel en matière de politiques publiques, doivent faire face aujourd'hui à des contraintes financières. Avec la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, la contribution au redressement des comptes publics, qui a été demandée aux collectivités locales, a pris « la forme non plus d'une réduction des concours financiers de l'État, mais de la fixation par ce dernier d'un plafond de dépense » (Cour des comptes, rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, sept. 2018).

Ce livre intègre notamment les réformes législatives les plus récentes : loi organique du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, loi du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, loi du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Cette loi vise à rétablir la place de la commune et des maires au sein de l'intercommunalité. Elle accorde aux maires de nouveaux pouvoirs de police « sur les incivilités du quotidien auxquelles ils sont confrontés dans leurs communes ». Elle vient faciliter l'exercice des mandats des élus locaux.

Le livre intègre également la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à ***la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution*** qui favorise l'application du principe de différentiation territoriale et la ***loi « 3DS »*** (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification) de 2022. Cette loi ***« 3DS »***, qui consacre le principe de différentiation, affirme que « dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations (...) ».

Les collectivités territoriales



1 DÉCONCENTRATION ET DÉCENTRALISATION

La France est un État unitaire déconcentré et décentralisé. Depuis la révision constitutionnelle de 2003, le texte constitutionnel affirme que ***l'organisation de la République est décentralisée***.

LA DÉCONCENTRATION

La déconcentration consiste à ***reconnaître un pouvoir de décision à des agents locaux*** qui sont ***nommés par le pouvoir central***. Elle a pour corollaire le pouvoir hiérarchique.

Les agents de l'État ne sont pas indépendants, ils sont subordonnés au pouvoir central (préfets, recteurs). Pour reprendre la fameuse formule d'Odilon Barrot, avec la déconcentration, « c'est toujours le même marteau qui frappe ; seulement on a raccourci le manche ».

La déconcentration présente l'avantage de désencombrer les niveaux supérieurs de l'administration et de permettre un rapprochement entre l'administration et les administrés.

Une formule tirée de l'exposé des motifs du décret du 25 mars 1852 est souvent citée car elle résume assez bien l'esprit de cette technique d'organisation administrative : « On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près ».

Le ***décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration*** est venu rénover la première charte de la déconcentration qui avait été adoptée le 1er juillet 1992 en application de la loi « *ATR* » du 6 février 1992. La nouvelle charte a vocation à « donner aux préfets et aux chefs des services de l'État sur le territoire les marges de manœuvre et la capacité d'initiative nécessaires pour rendre l'État plus efficace dans la mise en œuvre des politiques publiques ». Elle pourra autoriser désormais des organisations différentes selon les territoires, en fonction des réalités locales et en vertu du principe de modularité.

Une ***Conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (Cnate)*** a été créée pour veiller à l'application de la charte.

Enfin, la loi « ***3DS*** » de 2022 vise à renforcer la déconcentration afin de mieux adapter les prises de décisions aux réalités locales. Elle accroît les pouvoirs du préfet qui devient notamment délégué territorial de l'Office de la biodiversité et de l'ADEME.

LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation, qui a été clairement renforcée depuis la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, se distingue de la déconcentration. Elle vient rompre le lien de nature hiérarchique entre l'autorité centrale et l'autorité locale qui existe dans le cadre de la déconcentration. ***Deux formes de décentralisation*** doivent être distinguées : la décentralisation fonctionnelle et la décentralisation territoriale.

La décentralisation fonctionnelle

Aussi appelée décentralisation technique ou encore décentralisation par services, elle va ***permettre la gestion d'un service public*** (universités, hôpitaux publics…) ***par le biais d'une personne morale de droit public spécialisée***. Elle est en principe réalisée par le moyen des établissements publics.

La décentralisation territoriale

Elle ***concerne les collectivités territoriales*** et elle ***transfère les compétences d'ordre administratif du pouvoir central*** à des collectivités territoriales dont les instances dirigeantes sont élues par les citoyens concernés.

À la différence des États fédérés qui disposent de compétences de principe, les ***collectivités décentralisées ne disposent que de compétences d'attribution*** et ne possèdent qu'un simple pouvoir administratif.

L'État central conserve d'importants pouvoirs de contrôle sur les collectivités territoriales décentralisées notamment celui sur les actes administratifs adoptés par ces dernières. Il s'agit alors d'un ***contrôle de légalité*** qui garantit la conformité des décisions des collectivités locales aux lois de l'État.

Un État fortement décentralisé peut aller jusqu'à la régionalisation (Italie, Espagne).

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA CONSTITUTION

Les collectivités territoriales, représentées par le Sénat, sont les ***communes***, les ***départements***, les ***régions***, les ***collectivités à statut particulier*** et les ***collectivités d'outre-mer*** (Const., art. 72).

La liste limitative des collectivités locales est déterminée par la Constitution qui précise que toute autre collectivité est créée par la loi. Celle-ci détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Elle fixe aussi notamment les règles concernant le régime électoral des assemblées locales.

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 (Const., art. 72).

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, qui a donné un nouvel élan à la décentralisation, la Constitution de 1958 énonce ***5 principes qui viennent encadrer l'exercice des compétences des collectivités territoriales***.

Le principe de libre administration

Dans les conditions prévues par la loi, les ***collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences*** (Const., art. 72, al. 3). « 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*). Le principe d'***autonomie financière*** des collectivités territoriales énoncé par l'article 72-2 de la Constitution est le corollaire du principe de libre administration des collectivités territoriales, lequel est aussi un principe à valeur constitutionnelle (*Cons. const., 23 mai 1979, n° 79-104 DC*). Enfin, la libre administration

figure parmi les droits et libertés pouvant être invoqués dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité (*Cons. const., 2 juill. 2010, n° 2010-12 QPC, Commune de Dunkerque*).

Le principe de subsidiarité

La Constitution qui n'emploie pas le terme de subsidiarité indique que « ***les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions*** pour l'ensemble des compétences ***qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*** » (Const., art. 72, al. 2). Le Conseil constitutionnel a estimé « qu'il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'État plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale » (*Cons. const., 7 juill. 2005, n° 2005-516 DC*).

Le principe d'expérimentation

Ce principe autorise les collectivités territoriales ou leurs groupements à déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences (Const., art. 72, al. 4). Le principe d'expérimentation ne pourra s'appliquer lorsque seront en cause « les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ».

La loi « *TEPA* » du 21 août 2007 a permis l'expérimentation du Revenu de solidarité active (RSA) sur le fondement de l'article 72, al. 4 de la Constitution. Le RSA a été expérimenté par une trentaine de départements (en 2017-2018) avant sa généralisation par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008. La loi de finances pour 2022 a prévu l'expérimentation, pendant 5 ans, de la recentralisation de la gestion et du financement du RSA pour les départements volontaires.

La loi organique du 19 avril 2021 relative à ***la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du 4e alinéa de l'article 72 de la Constitution*** permet une simplification du recours aux expérimentations locales. Elle simplifie la procédure d'entrée des collectivités territoriales dans les expérimentations. Elle assouplit le régime juridique des actes adoptés par les collectivités pendant l'expérimentation. Elle prévoit de nouvelles issues possibles au terme des expérimentations locales. L'expérimentation pourra notamment aboutir au maintien des mesures prises à titre expérimental dans les collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation ou dans certaines d'entre elles. La loi « ***3DS*** » de 2022, qui a été présentée comme une nouvelle étape après la loi organique du 19 avril 2021, vise à promouvoir la différenciation territoriale.

Le principe de non-tutelle et la notion de collectivité chef de file

Selon l'article 72, al. 5 de la Constitution, « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ». Toutefois, selon cette même disposition constitutionnelle, « […] lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».