

**LES
CARRÉS**



2023-2024
5^e édition

L'essentiel **du** **DROIT DES** **COLLECTIVITÉS** **TERRITORIALES**

Jean-Claude Zarka

 *Gualino* un savoir-faire de


2023-2024
5^e édition

L'essentiel

du

DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Jean-Claude Zarka

LES CARRÉS



Cette collection de livres présente de manière synthétique, rigoureuse et pratique l'ensemble des connaissances que l'étudiant doit posséder sur le sujet traité. Elle couvre :

- le Droit et la Science Politique,
- les Sciences économiques,
- les Sciences de gestion,
- les concours de la Fonction publique.

Jean-Claude Zarka, docteur en droit, est Maître de conférences (HDR) à l'Université Toulouse Capitole. Il est l'auteur de nombreux livres de droit et articles, notamment sur les institutions françaises et celles de l'Union européenne.

Du même auteur, chez le même éditeur :

Collection « Carrés Rouge »

- L'essentiel des Institutions de l'UE, 2023.
- L'essentiel du Droit public, 2023.
- L'essentiel du Droit des collectivités territoriales, 2023.
- L'essentiel de l'Histoire constitutionnelle et politique de la France (de 1789 à nos jours), 2023.

Collection « En poche »

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

Collection « Fonction publique »

- Les fondamentaux du Droit public, 2017.

Collection « Droit en poche »

- Le nouveau droit de l'environnement, 2020.



© 2023, Gualino, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
EAN 9782297222242
ISSN 1288-8206
Collection Les Carrés Rouge

Suivez-nous sur



www.gualino.fr

Contactez-nous gualino@lextenso.fr

PRÉSENTATION

Le droit des collectivités territoriales se définit comme *l'ensemble des règles qui viennent régir le fonctionnement et l'action des collectivités territoriales*. La majeure partie de ce droit, qui relève de la compétence du législateur, est codifiée dans le Code général des collectivités territoriales (ci-après CGCT). Le droit applicable aux collectivités territoriales se trouve également dans d'autres codes comme le Code des juridictions financières (ci-après CJF).

Ce droit a connu de profondes mutations avec le processus de décentralisation qui a été engagé à partir de 1982 avec les lois *Defferre*.

Avec les lois de décentralisation, les *collectivités territoriales sont devenues des acteurs majeurs de la vie publique*. Elles bénéficient aujourd'hui 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. Elles jouent un rôle essentiel en matière de politiques publiques.

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

Cet ouvrage intègre les nombreux textes votés ces dernières années : la loi organique du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, la loi du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, la loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, et la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dite « engagement et proximité ». Cette loi du 27 décembre

2019 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 et elle leur permet de mieux concilier leur mandat local avec leur vie professionnelle et personnelle. Elle habilite enfin le Gouvernement à procéder, par ordonnances, à une réforme de la formation des élus locaux.

L'ouvrage intègre ***l'ordonnance n°2021-45 du 20 janvier 2021*** portant réforme de la formation des élus locaux. Ce texte qui vient moderniser les outils de formation des élus locaux a été adopté en application de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

L'ouvrage intègre également ***la loi organique n°2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du 4^e alinéa de l'article 72 de la Constitution*** ainsi que la loi relative à ***la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*** (loi 3DS). La loi 3DS du 21 février 2022 consacre le principe de différenciation territoriale. Elle facilite les délégations de compétences entre collectivités territoriales. Elle prévoit la possibilité de transferts « à la carte » de compétences par les communes à leur intercommunalité. Elle vient renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, « outil concret de différenciation des politiques territoriales ». Elle facilite l'organisation des consultations locales des électeurs dans les collectivités territoriales. Elle encourage par ailleurs la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales.

Enfin, l'ouvrage tient compte de la loi du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 qui a prévu une nouvelle réforme de la fiscalité locale avec la suppression définitive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à l'horizon 2024 ; une réforme destinée à accroître la compétitivité des entreprises françaises.

Cet ouvrage, qui rend compte des principales évolutions du droit des collectivités territoriales, s'adresse aux étudiants (Droit, IEP, AES, LAP, Sciences économiques...). Il intéressera également les candidats à différents concours administratifs. Plus généralement, il intéressera tout lecteur qui souhaite avoir une vue globale du droit des collectivités territoriales.

PLAN DE COURS

Présentation

3

PARTIE 1

Les collectivités territoriales et la décentralisation

Chapitre 1 – La notion de décentralisation

19

1 – La déconcentration

19

2 – La décentralisation

19

■ La décentralisation fonctionnelle

20

■ La décentralisation territoriale

20

a) Décentralisation territoriale et régionalisation

20

b) Décentralisation territoriale et démocratie locale

21

c) Décentralisation territoriale et contractualisation

21

d) Décentralisation territoriale et autonomie locale

22

Chapitre 2 – Les collectivités territoriales et la Constitution	23
<i>1 – La révision constitutionnelle du 28 mars 2003</i>	<i>23</i>
<i>2 – Le principe de libre administration</i>	<i>24</i>
■ <i>Le contenu du principe de libre administration</i>	<i>24</i>
■ <i>Libre administration et contractualisation financière</i>	<i>26</i>
<i>3 – Le principe de subsidiarité</i>	<i>27</i>
<i>4 – Le principe d'expérimentation</i>	<i>27</i>
■ <i>L'article 72, alinéa 4 de la Constitution</i>	<i>28</i>
■ <i>L'article 37-1 de la Constitution</i>	<i>29</i>
<i>5 – Le principe de non-tutelle et la notion de collectivité « chef de file »</i>	<i>30</i>
<i>6 – Les principes de la démocratie locale</i>	<i>30</i>
■ <i>Le droit de pétition local</i>	<i>30</i>
■ <i>Le référendum décisionnel local</i>	<i>31</i>
■ <i>Le référendum consultatif local</i>	<i>31</i>
■ <i>Les consultations des électeurs prévues par la loi du 13 août 2004</i>	<i>32</i>
a) <i>L'initiative de la consultation</i>	<i>32</i>
b) <i>L'organisation de la consultation</i>	<i>32</i>
c) <i>Le financement de la consultation</i>	<i>33</i>
d) <i>Les résultats de la consultation</i>	<i>33</i>
e) <i>Les limites à la mise en œuvre d'une consultation</i>	<i>33</i>
Chapitre 3 – Les grandes étapes de la décentralisation territoriale	35
<i>1 – Les origines de la décentralisation</i>	<i>35</i>
<i>2 – Les premières lois de décentralisation</i>	<i>37</i>
<i>3 – L'acte II de la décentralisation</i>	<i>38</i>
<i>4 – La décentralisation depuis 2010</i>	<i>39</i>

PARTIE 2

Les collectivités territoriales

Chapitre 4 – La commune	43
1 – Le conseil municipal	43
■ <i>L'élection du conseil municipal</i>	43
■ <i>Le fonctionnement du conseil municipal</i>	44
2 – Le maire	44
■ <i>L'élection du maire et des adjoints</i>	44
■ <i>Les attributions du maire exercées au nom de l'État</i>	45
■ <i>Les attributions du maire exercées au nom de la commune</i>	45
a) <i>L'exécution des délibérations du conseil municipal</i>	45
b) <i>Les attributions déléguées par le conseil municipal</i>	45
c) <i>Les pouvoirs propres du maire</i>	46
■ <i>Le régime disciplinaire du maire et des adjoints</i>	46
3 – Les compétences de la commune	47
4 – Les communes nouvelles	48
■ <i>La procédure de création d'une commune nouvelle</i>	48
■ <i>Le conseil municipal de la commune nouvelle</i>	49
■ <i>Les communes déléguées</i>	49
■ <i>La conférence du maire et des maires délégués</i>	50
Chapitre 5 – Le département	53
1 – Le conseil départemental	53
■ <i>L'élection du conseil départemental</i>	53
■ <i>Le fonctionnement du conseil départemental</i>	53

2 – Le président du conseil départemental	54
■ <i>L'élection du président du conseil départemental</i>	54
■ <i>Les pouvoirs du président du conseil départemental</i>	54
3 – La commission permanente	55
■ <i>La composition de la commission permanente</i>	55
■ <i>L'élection des membres de la commission permanente</i>	55
■ <i>Les compétences de la commission permanente</i>	55
4 – Les compétences du département	56
Chapitre 6 – La région	57
1 – Le conseil régional	57
■ <i>L'élection du conseil régional</i>	57
■ <i>Le fonctionnement du conseil régional</i>	57
2 – Le président du conseil régional	58
■ <i>L'élection du président du conseil régional</i>	58
■ <i>Les pouvoirs du président du conseil régional</i>	58
3 – La commission permanente	59
■ <i>La composition de la commission permanente</i>	59
■ <i>L'élection des membres de la commission permanente</i>	59
■ <i>Les compétences de la commission permanente</i>	59
4 – Le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER)	60
■ <i>La composition du CESER</i>	60
■ <i>Les compétences du CESER</i>	60
5 – Les compétences de la région	60
6 – La fusion région/départements	62
7 – La conférence territoriale de l'action publique	62
■ <i>La composition de la conférence territoriale de l'action publique</i>	62
■ <i>Les attributions de la conférence territoriale de l'action publique</i>	63

Chapitre 7 – Les collectivités à statut particulier situées en métropole **65**

1 – La « Ville de Paris » **65**

- *Le conseil d'arrondissement* 65
- *Le maire d'arrondissement* 66
- *Le conseil de Paris* 66
- *Le maire de Paris* 66

2 – La collectivité de Corse **67**

- *L'Assemblée de Corse* 67
- *Le Conseil exécutif de Corse* 67
- *Le Conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse* 68

3 – La métropole de Lyon **68**

- *Les organes de la métropole de Lyon* 68
 - a) *Le conseil de la métropole* 68
 - b) *La commission permanente* 69
 - c) *Les conférences territoriales des maires* 69
 - d) *La conférence métropolitaine* 69
- *Les compétences de la métropole de Lyon* 70

Chapitre 8 – Les collectivités à statut particulier situées en Outre-mer **71**

1 – Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution **71**

- *Les départements et régions d'Outre-mer (DROM)* 72
- *Les collectivités territoriales uniques (CTU)* 72
 - a) *La Guyane et la Martinique* 72
 - b) *Mayotte* 73

2 – Les collectivités d'Outre-mer (COM) **74**

- *Saint-Pierre-et-Miquelon* 74
- *Wallis-et-Futuna* 75
- *Saint-Barthélemy et Saint-Martin* 76
- *La Polynésie française* 76

3 – Les autres collectivités à statut dérogatoire	77
■ <i>La Nouvelle-Calédonie</i>	77
■ <i>Les terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et l'île de Clipperton</i>	78

PARTIE 3

La coopération locale

Chapitre 9 – La coopération intercommunale	83
1 – Les grandes étapes de l'intercommunalité	83
2 – Les grands principes de l'intercommunalité	86
■ <i>Les EPCI sans fiscalité propre</i>	86
■ <i>Les EPCI à fiscalité propre</i>	86
3 – Les différentes structures intercommunales	86
■ <i>Le syndicat de communes</i>	86
■ <i>Le syndicat mixte</i>	87
■ <i>Le pôle métropolitain (PôM)</i>	87
■ <i>Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)</i>	87
■ <i>La communauté de communes</i>	88
■ <i>La communauté d'agglomération</i>	88
■ <i>La communauté urbaine</i>	89
■ <i>La métropole</i>	90
a) <i>La métropole de droit commun</i>	90
b) <i>Les métropoles à statut particulier</i>	91

Chapitre 10 – La coopération avec les personnes privées	97
1 – La société d'économie mixte locale (SEML)	97
■ La constitution d'une SEML	97
■ Le domaine d'intervention des SEML	98
2 – La société d'économie mixte à opération unique (SEMOP)	98
■ La constitution d'une SEMOP	98
■ Le domaine d'intervention des SEMOP	99
Chapitre 11 – La coopération entre collectivités publiques	101
1 – Les Sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)	101
■ Le mode fonctionnement des SPLA	101
■ Le domaine d'intervention des SPLA	101
2 – Les Sociétés publiques locales (SPL)	102
■ La constitution d'une SPL	102
■ Le domaine d'intervention des SPL	102
Chapitre 12 – La coopération décentralisée	103
1 – Les étapes de la coopération décentralisée	103
2 – Les principes à respecter par les collectivités territoriales en matière d'action extérieure	105
3 – Le contrôle par le représentant de l'État	106
4 – Le cadre juridique de la coopération transfrontalière	106
■ La convention-cadre européenne de Madrid du 21 mai 1980	106
■ Les accords en matière de coopération transfrontalière	107
■ Les groupements européens de coopération territoriale (GECT)	109
■ Les groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT)	109
■ La loi 3DS et la coopération transfrontalière	110

PARTIE 4

Les moyens d'action des collectivités territoriales

Chapitre 13 – Les moyens humains des collectivités territoriales	113
1 – Les élus locaux	113
■ <i>L'exercice du mandat local</i>	113
■ <i>Les obligations déontologiques</i>	114
■ <i>Les incompatibilités</i>	114
■ <i>La responsabilité des élus locaux</i>	115
a) <i>La responsabilité pénale des élus locaux</i>	115
b) <i>La responsabilité civile des élus locaux</i>	116
■ <i>La formation des élus locaux</i>	117
2 – Les fonctionnaires territoriaux	117
■ <i>L'organisation de la fonction publique territoriale</i>	118
■ <i>L'accès à la fonction publique territoriale</i>	118
■ <i>Droits et obligations des agents</i>	119
3 – Les agents contractuels	119
Chapitre 14 – Le budget des collectivités territoriales	121
1 – Les principes budgétaires locaux	121
■ <i>Le principe d'annualité</i>	121
■ <i>Le principe d'unité</i>	121
■ <i>Le principe d'universalité</i>	122
■ <i>Le principe de spécialité</i>	122
■ <i>Le principe d'équilibre</i>	122

2 – Les documents budgétaires locaux	123
■ <i>Le budget primitif</i>	123
■ <i>Les modifications apportées au budget primitif</i>	123
■ <i>Le compte administratif</i>	124
3 – La structure des budgets locaux	124
■ <i>La section de fonctionnement</i>	124
■ <i>La section d'investissement</i>	125
4 – L'adoption du budget local	125
■ <i>Le débat d'orientation budgétaire (DOB)</i>	125
■ <i>L'information des élus locaux</i>	126
■ <i>Le vote du budget local</i>	126
■ <i>La transmission au préfet</i>	126
■ <i>La publicité du budget adopté</i>	126
5 – L'exécution du budget local	127
Chapitre 15 – Les ressources des collectivités territoriales	129
1 – Les caractéristiques de la fiscalité locale	129
■ <i>Les impôts directs locaux</i>	129
■ <i>Les impôts indirects locaux</i>	130
■ <i>Les grandes dates de la fiscalité locale</i>	130
2 – La répartition des recettes fiscales entre les collectivités territoriales	132
■ <i>Principales ressources fiscales des communes</i>	133
■ <i>Principales ressources fiscales des départements</i>	133
■ <i>Principales ressources fiscales des régions</i>	133
3 – La fiscalité transférée	133
4 – Le pouvoir fiscal des collectivités territoriales	133
5 – Les mécanismes de péréquation	135

6 – La réforme de la fiscalité locale	136
■ La suppression progressive de la taxe d'habitation	136
■ Le dispositif de compensation de la suppression de la taxe d'habitation	136
■ La baisse des impôts de production	137
■ La suppression progressive de la CVAE	138
7 – Les dotations de l'État	138
■ La dotation globale de fonctionnement (DGF)	139
■ La dotation globale d'équipement (DGE)	139
■ Le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	139
8 – Le recours à l'emprunt	140
Chapitre 16 – Les collectivités territoriales et les services publics locaux	143
1 – La création des services publics locaux	143
2 – Les principes applicables aux services publics locaux	144
■ Le principe de la continuité du service public	144
■ Le principe de mutabilité du service public	144
■ Le principe de l'égalité devant le service public	144
3 – La gestion directe du service public local	145
■ La régie simple	145
■ La régie dotée de la seule autonomie financière	145
■ La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière	145
4 – La gestion déléguée du service public local	146
5 – Les différents modes contractuels de gestion déléguée d'un service public local	146
6 – Les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL)	147
■ La composition de la CCSPL	147

■ Les compétences de la CCSP	147
------------------------------	-----

Chapitre 17 – Les biens des collectivités territoriales **149**

1 – Le domaine public des collectivités territoriales	149
■ La composition du domaine public des collectivités territoriales	149
■ Les règles applicables au domaine public des collectivités territoriales	150
2 – Le domaine privé des collectivités territoriales	151
■ La composition du domaine privé des collectivités territoriales	151
■ Les règles applicables au domaine privé des collectivités territoriales	151

PARTIE 5

Les contrôles sur les collectivités territoriales

Chapitre 18 – Le contrôle des citoyens et des élus **155**

1 – Le contrôle des citoyens	155
■ Le droit à l'information des citoyens	155
■ L'autorisation au contribuable de plaider au lieu et place de sa collectivité territoriale	156
■ Le recours pour excès de pouvoir	157
2 – Le contrôle des élus	157
■ Le droit à l'information des élus locaux	157
■ L'information sur les finances locales	158
■ Le « contrôle sanction »	159
■ Le recours contre une décision locale	159

Chapitre 19 – Le contrôle de légalité	161
1 – <i>Le champ d'application du contrôle de légalité</i>	161
2 – <i>La nature juridique du déféré préfectoral</i>	162
3 – <i>Les actes pouvant être déférés</i>	163
4 – <i>Les pouvoirs du préfet</i>	163
Chapitre 20 – Le contrôle exercé par les chambres régionales et territoriales des comptes	165
1 – <i>L'organisation des chambres régionales et territoriales des comptes</i>	165
■ <i>Les chambres régionales des comptes et les chambres territoriales des comptes</i>	165
■ <i>Le statut des membres des chambres régionales des comptes</i>	166
■ <i>Le fonctionnement des chambres régionales des comptes</i>	166
2 – <i>Le contrôle budgétaire</i>	166
■ <i>Budget adopté hors délai</i>	167
■ <i>Budget adopté en déséquilibre</i>	167
■ <i>Compte administratif adopté en déséquilibre</i>	167
■ <i>Dépense obligatoire non inscrite au budget local</i>	168
3 – <i>Le contrôle de la gestion</i>	168
4 – <i>Le jugement des gestionnaires publics</i>	169
Bibliographie	171

PARTIE 1

Les collectivités territoriales et la décentralisation

Chapitre 1	- La notion de décentralisation	19
Chapitre 2	- Les collectivités territoriales et la Constitution	23
Chapitre 3	- Les grandes étapes de la décentralisation territoriale	35

