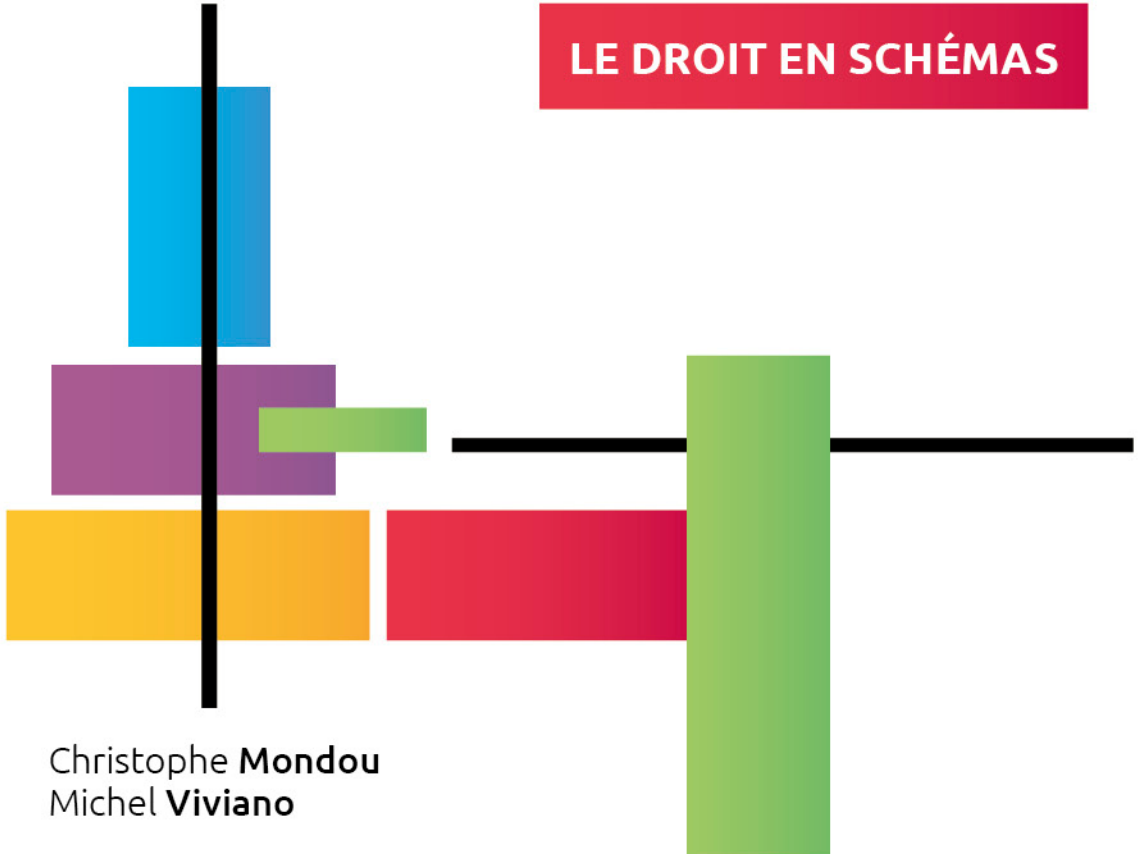




LE DROIT EN SCHÉMAS

Christophe **Mondou**
Michel **Viviano**

Le droit des collectivités territoriales en schémas

ellipses

**LE DROIT
DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

EN SCHÉMAS

Le droit en schémas

LE DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

EN SCHÉMAS

Christophe **Mondou**

Michel **Viviano**

Maîtres de conférences

Université de Lille

ERDP-CRDP, ULR 4487



Retrouvez tous les titres de la collection **Le droit en schémas** sur :
www.editions-ellipses.fr



Conception graphique couverture : Éric VIGIER

Mise en pages : Soft Office

ISBN 9782340-115576

Dépôt légal : août 2026

©Ellipses Édition Marketing S.A.

8/10 rue la Quintinie 75015 Paris



Le Code de la propriété intellectuelle et artistique n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

Sommaire

Liste des abréviations	5
Introduction	7

Chapitre 1

Généralités sur le droit des collectivités territoriales

Section 1. Les sources du droit des collectivités	10
Section 2. La protection des collectivités territoriales	24
Section 3. Les responsabilités des collectivités territoriales	32

Chapitre 2

De la décentralisation à la libre administration

Section 1. Historique.....	40
Section 2. Le passage à la libre administration	44
Section 3. Les principes de la libre administration	54

Chapitre 3

La nature des collectivités territoriales

Section 1. Les éléments constitutifs des collectivités territoriales	70
Section 2. Les éléments juridiques d'identification des collectivités	76
Section 3. Les catégories de collectivités territoriales.....	92
Section 4. Les différentes qualifications applicables aux collectivités	106

Chapitre 4

Le droit de la démocratie locale

Section 1. Une démocratie représentative.....	116
Section 2. Une démocratie participative.....	156

Chapitre 5

L'action locale

Section 1. Le niveau optimal de gestion	178
Section 2. Les compétences des collectivités territoriales	204
Section 3. Les compétences des EPCI	224
Section 4. Les mouvements de compétences entre collectivités et EPCI	234
Section 5. Le pouvoir de décider	238

Chapitre 6

Les moyens des collectivités territoriales

Section 1. Le droit des finances locales	256
Section 2. Le droit des agents territoriaux	270

Chapitre 7

Les contrôles sur les collectivités territoriales

Section 1. La dissolution des assemblées locales	276
Section 2. Les contrôles sur les actes des collectivités	280
Section 3. Les contrôles de la gestion	294

Chapitre 8

L'actualité du droit des collectivités

Section 1. Les collectivités et le numérique	300
Section 2. L'intérêt des collectivités pour les « monnaies » spéciales	310
Section 3. D'autres sujets d'actualité	314
Section 4. L'évolution des collectivités territoriales	318
Bibliographie – Sitographie	325
Index	327

Liste des abréviations

Art. : article
C : constitution
CADA : Commission d'Accès aux Documents Administratifs
CAF : Cour d'appel financière
Cass : Cour de cassation
CC : Conseil constitutionnel
CCAS : centre communal d'action sociale
Ccomptes : Cour des comptes
CD : conseil départemental (ou conseils départementaux)
CDBF : Cour de discipline budgétaire et financière
CDG : centre départemental de gestion
CE : Conseil d'État
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
CET : contribution économique territoriale
CFE : cotisation foncière des entreprises
CFU : compte financier unique
CGC : clause générale de compétence
CGCT : code général des collectivités territoriales
CGFP : code général de la fonction publique
CJF : code des juridictions financières
Cne : commune
CNEN : comité national d'évaluation des normes
COM : collectivités d'outre-mer
Conv. EDH : convention européenne des droits de l'homme
Cass. : Cour de cassation
CPCE : code des postes et des communications électroniques
CPP : code de procédure pénale
CR : conseil régional (ou conseils régionaux)
CRC : chambre régionale des comptes
CRPA : code des relations entre le public et l'administration
CU : code de l'urbanisme
CVAE : cotisation valeur ajoutée des entreprises
DGF : dotation globale de fonctionnement
DC : décision de contrôle de constitutionnalité
DPO : délégué à la protection des données personnelles
Dpt : département
DROM : département et région d'outre-mer
EEE : Espace économique européen
EP : établissement public
EPA : établissement public administratif
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EPIC : établissement public industriel et commercial
EPLE : établissement public local d'enseignement

EPT : établissement public territorial
ESS : économie sociale et solidaire
ETP : équivalent temps plein
FPT : fonction publique territoriale
GBCP : Gestion budgétaire et comptable publique
h : Habitants
HATVP : Haute autorité pour la transparence de la vie politique
IA : intelligence artificielle
IGAME : inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire
JA : juridiction administrative
JO : journal officiel de la République française
LO : loi organique
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
MAPTAM : modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MLC : monnaie locale complémentaire
NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OPCVM : organismes de placement collectif en valeurs mobilières
PGD : principe général du droit
PLU : plan local d'urbanisme
PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal
PTOM : pays et territoires d'outre-mer
QPC : question prioritaire de constitutionnalité
Rapp : rapport
RCT : réforme des collectivités territoriales
RG2A : référentiel général d'amélioration de l'accessibilité
RGPD : règlement général sur la protection des données personnelles
RGS : référentiel général de sécurité
RIA : règlement sur l'Intelligence artificielle
RUP : régions ultra-périphériques
SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale
SIA : système d'intelligence artificielle
SPA : service public administratif
SPIC : service public industriel et commercial
SPL : société publique locale
SIVU : Syndicat mixte à vocation unique
SIVOM : Syndicat mixte à vocation multiple
TA : tribunal administratif
TH : taxe d'habitation
TFB : taxe foncière bâti
TFNB : taxe foncière non bâti
TP : taxe professionnelle
TOM : territoires d'outre-mer
UE : Union européenne

Introduction

Selon une tradition bien établie, cet ouvrage se propose d'exposer, à l'aide d'explications textuelles et de schémas, les éléments clés du droit des collectivités territoriales. Cet ouvrage n'a pas un objectif d'exhaustivité et ce pour plusieurs raisons, d'une part en raison d'un volume limité, d'autre part en raison de la très grande diversité des sujets relatifs au droit des collectivités territoriales qui nécessite de faire des choix. Il est dès lors apparu nécessaire de faire le choix de présenter les sujets qui nous sont apparus comme les plus intéressants et importants.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que le droit des collectivités est en constante évolution, même si la dernière grande réforme date de la loi « NOTRe » de 2015 ou sur un plan plus technique de la loi 3DS et que faute de majorité, les prochaines étapes législatives risquent d'être reportées après 2027. Cette instabilité textuelle a évidemment un effet sur la pérennité des études présentées qui ont aussi été choisies et rédigées en tenant compte de cet enjeu temporel.

L'ouvrage aborde les évolutions liées à la fiscalité locale et la suppression de la taxe d'habitation. Sur ce point, le Parlement, en cassant certaines logiques locales comme la disparition des contribuables locaux, a entamé la rupture du lien entre les habitants contribuables avec leur territoire et le financement de la collectivité. De façon générale, la question de la recherche de solutions nouvelles pour financer les services publics locaux est abordée pour faire face à la baisse des dotations étatiques et à cette transformation de la fiscalité locale. Les choix financiers ainsi que le regroupement de collectivités pour bénéficier d'économies d'échelle sont quelques pistes abordées dans le présent ouvrage.

Avec l'idée qu'il y a les fondamentaux et puis surtout les sujets actuels ou qui vont le devenir comme celui du recours aux IA par les collectivités territoriales, des questions environnementales ou les questions économiques. Sur tous ces points, l'ouvrage explique les différents niveaux de compétences des collectivités (compétences propres, compétences expérimentales, compétences par délégation) et types de compétences (économique, culturel, social...). Dès lors, l'ouvrage s'intéresse à la prise de décision des acteurs locaux et au pilotage renouvelé des politiques publiques. Il s'agit, aussi, de cerner toutes les structures et modalités de coopération à destination des collectivités pour optimiser leur action. Il est également tenu compte de la différenciation de plus en plus affirmée entre collectivités locales, conséquence de l'expérimentation et de la consolidation des statuts particuliers (statut « PLM » et des collectivités d'outre-mer). Pour faire face à ces nouveaux défis posés par l'IA, l'écologie, le désengagement de l'État..., l'ouvrage se positionne, ainsi, sur le point de savoir si les collectivités sont armées avec les moyens qui sont les leurs actuellement.

Chapitre 1

Généralités sur le droit des collectivités territoriales

Chapitre 1. Généralités sur le droit des collectivités territoriales

Section 1. Les sources du droit des collectivités

1.1. La loi et les décrets

Le cadre juridique historique des collectivités, sans remonter au-delà de la Révolution de 1789, repose sur des dispositions législatives. N'oublions pas que la **décentralisation** est par nature un **phénomène législatif**.

Dès lors que les constitutions des régimes qui se sont succédé, ne visent pas ou peu les collectivités territoriales, ce sont les dispositions législatives qui ont fixé le cadre des institutions et des actions des collectivités.

Ce cadrage législatif se caractérise tout d'abord par un nombre important de textes puisque chaque régime va connaître ses textes (comme par exemple pour la période un peu ancienne avec les lois du 14 décembre 1789 et du 22 décembre 1789 – 8 janvier 1790, celle du 28 pluviôse An VIII, les lois du 18 juillet 1937 et du 10 mai 1838, celles du 18 juillet 1866 et du 24 juillet 1867 ou encore les grands textes que sont la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et la loi du 5 avril 1884 relative aux communes). Plus récemment, la succession de ces textes va s'accélérer pour en arriver presque à un ou plusieurs textes par an (1982-1984, 2003-2004 et puis les lois de 2010 RCT, 2014 MAPTAM, 2015 NOTRe, 2022 3DS...).

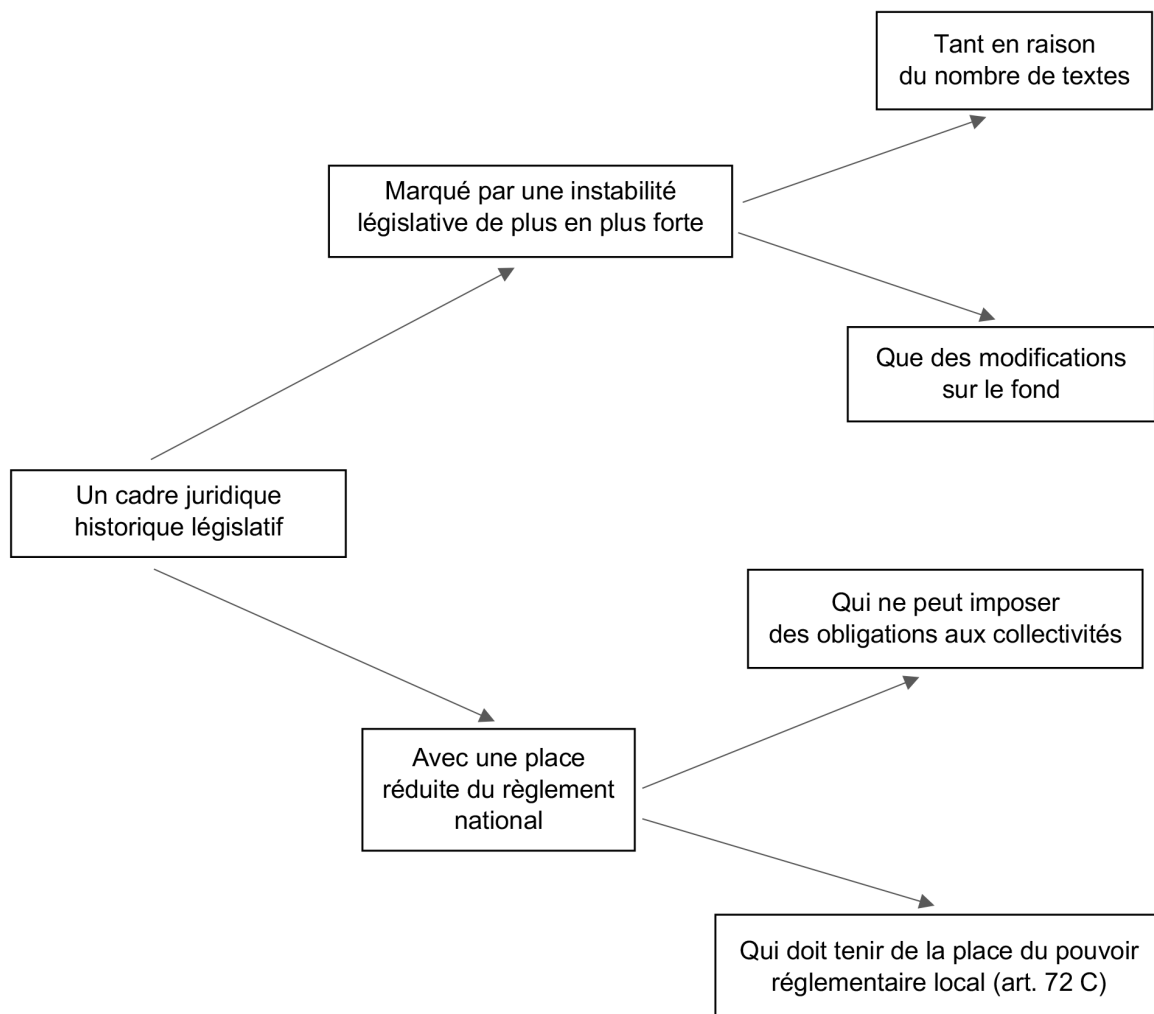
L'autre caractéristique à propos du cadre législatif, c'est une **instabilité** sur le fond. Non seulement les textes s'enchaînent de plus en plus rapidement mais en plus le droit des collectivités est modifié et parfois fortement. Or ce qui est important pour les autorités locales, c'est d'avoir une stabilité du cadre afin de pouvoir planifier leurs actions, leurs investissements sur plusieurs années. Sans prétendre à l'exhaustivité, deux exemples montrent cette instabilité. Ainsi à propos de la clause générale de compétences, la loi de 2010 prévoit sa suppression pour 2014, mais celle de 2014 MAPTAM annule sa suppression pour qu'ensuite la loi de 2015 NOTRe la supprime finalement pour les départements et régions. Le domaine des finances locales a largement montré lui aussi cette instabilité en matière de ressources, avec notamment la disparition progressive, mais rapide, des impôts locaux et la transformation forte de la structuration des ressources des collectivités. Comment planifier des actions sur le long terme alors que les compétences et les moyens financiers sont modifiés fréquemment!

Dès lors qu'il appartient à la loi de fixer le cadre, il en ressort que les règlements ne peuvent avoir qu'un rôle de précisions des mesures d'application. Ils ne sauraient dès lors imposer des obligations aux collectivités (CE, 5 janvier 2005, Commune de Versailles, n° 232888). Et sans que les autorités nationales oublient que les collectivités bénéficient aussi d'un **pouvoir réglementaire** pour l'exercice de leurs compétences, selon cet article 72 al. 3 et qu'elles peuvent l'exercer parfois sans avoir besoin de l'existence d'un décret (CE, 2 décembre 1994 Commune de Cuers, n° 148121).

Chapitre 1. Généralités sur le droit des collectivités territoriales

Section 1. Les sources du droit des collectivités

1.1. La loi et les décrets



1.2. La Constitution

a. Un texte évolutif

Bien qu'il y ait eu déjà des aspects relatifs aux collectivités territoriales dans les constitutions précédentes, notamment avec la **Constitution du 27 octobre 1946** qui prévoit déjà leur libre administration (art. 87), le plus intéressant reste le cadre fixé par la constitution actuelle.

Si le texte de la **Constitution du 4 octobre 1958** a connu des évolutions notables, deux articles n'ont pas évolué depuis 1958 en ce qui concerne les dispositions relatives aux collectivités. Ce sont les articles 34 sur le rôle de la loi qui détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources et 24 qui prévoit que le Sénat assure leur représentation. Plusieurs autres dispositions ont évolué ou sont apparues au gré des révisions constitutionnelles (mais sans oublier que depuis la révision de 2003, il examine en premier les projets de loi portant sur l'organisation des collectivités).

La révision du 28 mars 2003 apporte plusieurs changements au cadre constitutionnel des collectivités, tout en maintenant les fondamentaux de l'article 72, à savoir la liste des catégories de collectivités, la compétence du conseil élu pour exercer la libre administration dans les conditions prévues par la loi, ainsi que le rôle du préfet dans la vérification du respect de la légalité. Cependant, avec cette révision, les **catégories de collectivités** s'enrichissent de celle des régions, des collectivités d'outre-mer de l'article 74 (à la place des TOM) et des collectivités à statut particulier. D'autres modifications ont été introduites au sein de l'article 72 avec une évolution du **principe de libre administration** au regard d'une faculté **d'expérimentation** en matière législative et réglementaire pour les collectivités, avec la reconnaissance d'une logique de **subsidiarité** (lorsqu'il est dit qu'elles « ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »), accompagnée d'une interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Cet article leur reconnaît un **pouvoir réglementaire** pour l'exercice de leurs compétences, ce qui n'est que la reconnaissance d'une situation existante.

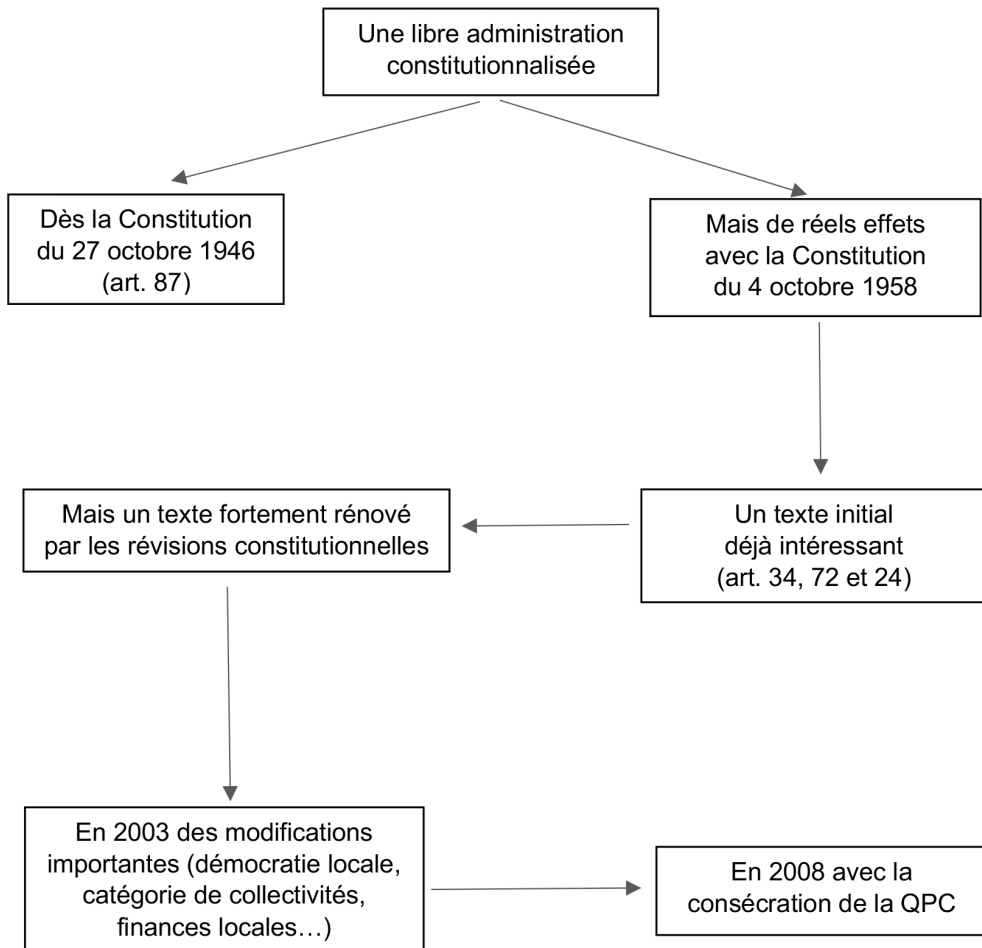
Cette révision de 2003 apporte d'autres éléments fondamentaux pour les collectivités, tant en matière de démocratie locale (art. 72-1 avec le **référendum** et le **droit de pétition**) que sur le plan financier (art. 72-2) ou encore pour les spécificités de l'outre-mer (art. 72-3, 72-4, 73 et 74).

Si la révision du 23 juillet 2008 a moins d'ampleur quantitative que celle de 2003, sur le plan qualitatif elle est pour autant primordiale en consacrant la **QPC** (art. 61-1), qui permet aux collectivités territoriales de contester la constitutionnalité de dispositions législatives à l'occasion d'un procès ordinaire.

Mais un texte constitutionnel s'interprète et il est indispensable de tenir compte de ce qu'en font les juridictions.

1.2. La Constitution

a. Un texte évolutif



b. La jurisprudence

Les dispositions constitutionnelles font l'objet d'interprétation par les différentes juridictions que sont, bien sûr le Conseil constitutionnel, mais aussi les juridictions ordinaires.

Dans la construction de ce cadre constitutionnel, le premier apport finalement du CC a été de considérer que la **libre administration** a bien une **valeur constitutionnelle**, avec toutes les conséquences que cela peut avoir en termes de régime juridique (CC, n° 79-104 DC, du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle-Calédonie).

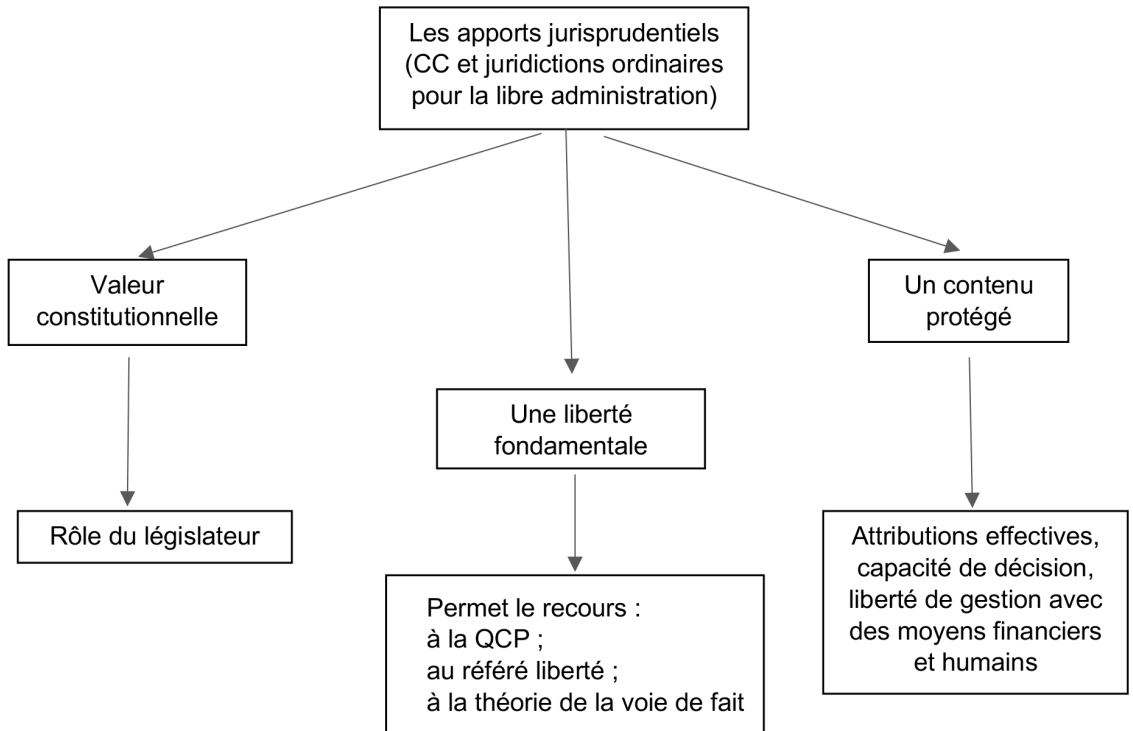
Ensuite, il est important de relever que la libre administration est considérée comme une **liberté fondamentale**. Ce qui permet le recours au **référé liberté** (CE, 18 janvier 2001, Commune de Venelles c/Morbelli n° 229247) ou de viser une situation de voie de fait (CA Papeete, 26 février 1992, Vernaudeau c/Juventin) et surtout de recourir à la **QPC**. Le CC n'a jamais expressément indiqué que la libre administration avait cette nature de liberté fondamentale, mais la recevabilité des QPC portant sur la libre administration signifie une telle acceptation.

Par ailleurs, le CC a rendu un ensemble de décisions précisant ce qu'il fallait entendre par libre administration. Il a ainsi rappelé le rôle du législateur en la matière, tel que prévu par l'article 34 C qui lui confie la mission de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités, de leurs compétences et de leurs ressources. Plus spécifiquement, le CC a précisé à plusieurs reprises le **contenu** de cette libre administration, toujours dans le cadre législatif fixé. C'est ainsi qu'elle recouvre le fait que les collectivités doivent disposer d'attributions effectives, d'une capacité de décision, de la liberté de décision et de gestion de leurs personnels.

Sur le plan financier qui est un des éléments fondamentaux de cette libre administration, le CC a là encore, apporté des précisions. Pour les dépenses, les collectivités doivent pouvoir en décider librement et toute dépense imposée par la loi doit « être définie avec précision quant à son objet et à sa portée et ne saurait méconnaître leur compétence propre ni entraver leur libre administration » (CC, décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990). S'agissant des recettes, selon le CC, les dispositions législatives ne peuvent avoir pour effet de restreindre leurs ressources globales ou même réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration. Mais reconnaissons que les décisions rendues sur le sujet ont rarement donné satisfaction aux collectivités, sous réserve du cas d'une QPC (CC, n° 982 QPC, 17 mars 2022, Cne de La Trinité, non-conformité du dispositif de compensation de la suppression de la TH pour certaines communes).

Sans oublier *in fine* que les juridictions ont aussi précisé que d'autres principes à valeur constitutionnelle, s'appliquait aussi aux collectivités territoriales, à l'exemple du **principe d'égalité**.

b. La jurisprudence



1.3. Le droit de l'Union européenne

Sur le **plan institutionnel**, l'Union européenne laisse les États décider librement de leur organisation interne, notamment en termes de présence ou non de personnes morales distinctes de lui et du nombre de niveaux ainsi structurés. La France a ainsi mis en place trois niveaux de collectivités territoriales, sans oublier le niveau des EPCI. Cependant, les collectivités sont représentées au sein des instances de l'UE, par l'intermédiaire du **Comité européen des régions**. Il s'agit d'un organe consultatif. Il permet ainsi aux représentants des autorités locales et régionales des États membres de donner leur avis sur la législation européenne concernant les villes et régions.

L'UE n'ignore pas les collectivités, notamment avec la politique régionale de cohésion économique et sociale, l'attribution de fonds européens (FEDER, FSE...) ou encore par le fait de favoriser la coopération entre les collectivités infra-étatiques des différents États membres, avec par exemple la création des **groupements européens de coopération territoriale** (GECT, comme celui de Lille, Kortrijk et Tournai, décret du 28 juin 2005).

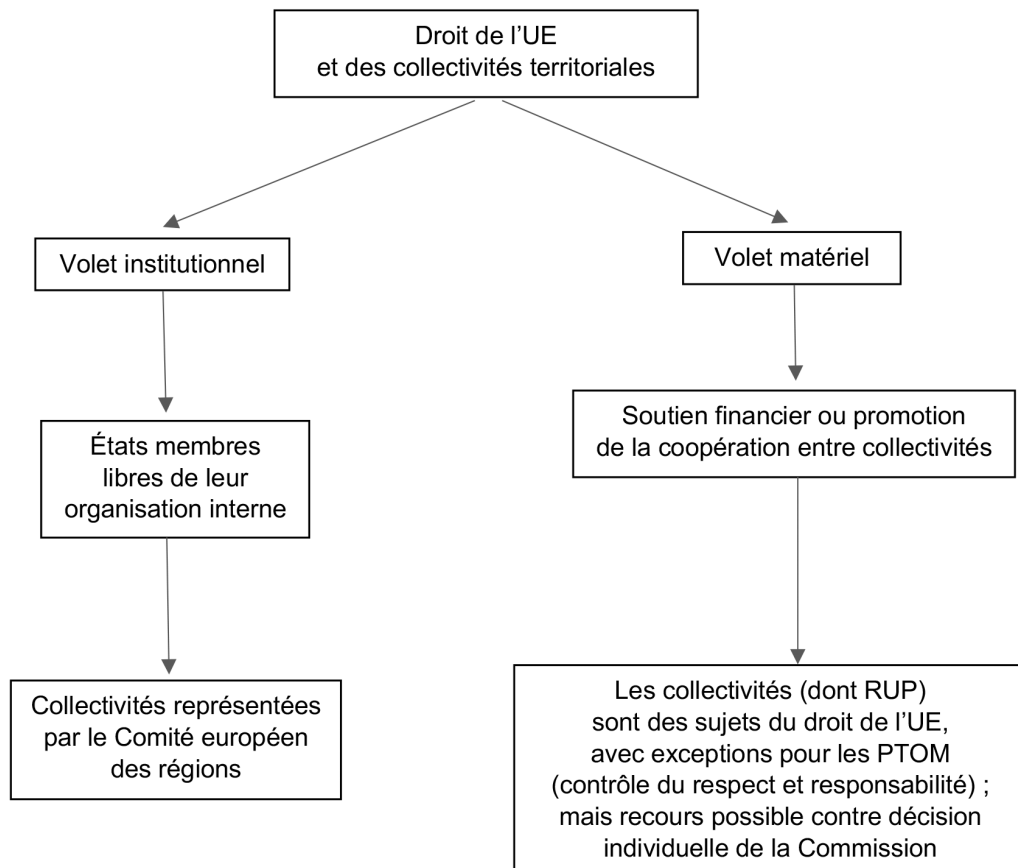
Sur le plan matériel, les collectivités territoriales sont des **sujets du droit de l'UE**. Elles sont concernées par de nombreux règlements ou directives de l'UE, à l'exemple des domaines des contrats de la commande publique ou de l'environnement. Elles sont responsables d'un manquement au droit de l'UE et plus précisément dans le domaine des aides aux entreprises, elles supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour la France de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération (art. L. 1511-1-1 CGCT).

Il convient de ne pas oublier qu'il existe un champ géographique à l'application du droit de l'UE. Ainsi, les **RUP** (que sont la Martinique, Mayotte, la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion et Saint-Martin) sont soumises au droit de l'UE alors que ne le sont pas les **PTOM** (Nouvelle-Calédonie, Polynésie, Saint-Pierre-et Miquelon, TAAF, îles de Wallis-et-Futuna et Saint-Barthélemy) mais qui sont pour autant éligibles à certains programmes de l'UE.

Ce respect du droit de l'UE par les collectivités territoriales est contrôlé par les juridictions françaises, comme le montre le contentieux abondant en la matière (CE, 29 mars 2006, CELF pour la récupération d'aides illégales ou CE, 23 juillet 2012, Région Île-de-France, pour la notion de compensation d'obligations de service public). Mais la juridiction de l'UE veille aussi à la bonne application du droit de l'UE par les autorités locales (CJCE, 18 juin 1985, Steinhauser c/Ville de Biarritz, aff. C-197/84).

Sans oublier que les collectivités peuvent aussi se défendre contre les mesures individuelles prises par les autorités de l'UE les concernant (TPIUE, 11 avril 2011, Département du Gers, aff. T-478/10, rejet du recours du département contre des décisions de la Commission UE accordant des autorisations pour du maïs transgénique).

1.3. Le droit de l'Union européenne



1.4. Le droit du Conseil de l'Europe

Le **Conseil de l'Europe** accorde une place institutionnelle aux collectivités avec le **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux**. Sur le plan matériel, le Conseil s'intéresse à de nombreux sujets d'importance locale, notamment l'autonomie locale et se trouve à l'origine de plusieurs conventions en la matière comme la convention-cadre sur la coopération transfrontalière (1980) ou la convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (1992). Parmi l'ensemble de ces conventions, deux méritent une attention particulière.

Il s'agit tout d'abord de la **Charte européenne de l'autonomie locale**, adoptée le 15 octobre 1985 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988. La France a eu quelques difficultés à ratifier cette charte en raison des modifications à réaliser dans notre droit. Suite à la révision constitutionnelle de 2003, les obstacles étaient levés et la ratification rendue possible (loi du 10 juillet 2006 et publication par le décret du 3 mai 2007).

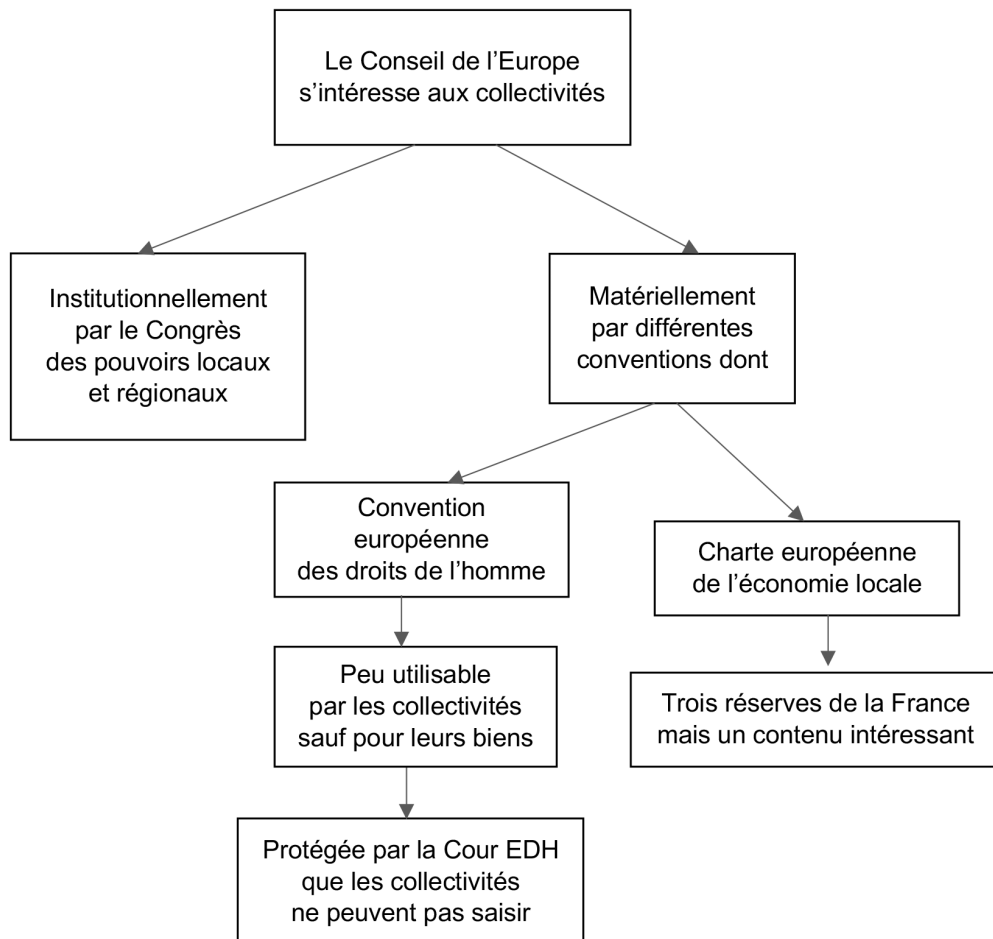
La charte comporte plusieurs points qui méritent d'être relevés : la définition de l'autonomie locale (art. 3), vue comme une capacité effective reposant sur des moyens (juridique, art. 4.1, humains art. 6 et financiers, art. 9), la reconnaissance du libre exercice des mandats (art. 7), le droit de participer aux affaires locales, ou encore le droit au recours devant une instance juridictionnelle (art. 11). Les autorités françaises ont émis **trois réserves** sur ce texte pour ne l'appliquer qu'aux collectivités et non aux EPCI (art. 13), pour ne pas prévoir la responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée (art. 3) et pour maintenir la gratuité des fonctions d'élus municipaux (art. 7).

La **charte est invocable** devant les juridictions françaises par les collectivités, mais sans réels succès jusqu'à ce jour, notamment sur les questions financières (voir par exemple CE, 10 décembre 2015, Commune de Villeurbanne) mais pas seulement comme le montre le rejet du Conseil d'État sur la question de la violation de l'article 5 de la Charte par la loi de 2015 réorganisant les régions (CE, 27 oct. 2015, n° 393026, pour un rejet sur une question de procédure législative).

La seconde convention intéressante à évoquer est la **Conv. EDH**. Les collectivités peuvent l'invoquer devant les juridictions françaises si un de leurs droits fondamentaux a été méconnu. Or si la libre administration est une liberté fondamentale, elle n'entre pas dans le champ de cette convention, à l'exemple des relations financières État - collectivité, en revanche la question de la protection de leurs biens, est visée par le protocole additionnel n° 1 de la convention (CE, 3 oct. 1997, Section de commune d'Antilly).

Il existe bien une Cour chargée de protéger la convention mais les **collectivités n'ont pas la possibilité de la saisir** puisqu'elles sont considérées comme des organisations gouvernementales (CEDH, 23 nov. 1999, Section de commune d'Antilly).

1.4. Le droit du Conseil de l'Europe



1.5. Autres sources

Au-delà de l'ensemble des textes cités précédemment, accompagnés de leur interprétation par les juridictions, les collectivités sont amenées à devoir respecter encore d'autres sources. N'oublions pas, par exemple, les **principes généraux du droit** découverts par les juridictions judiciaires ou administratives (à l'exemple de celui découvert par le CE, en 1973 dans sa décision du 8 juin, Dame Peynet, précisant qu'il n'est pas possible, sauf dans certains cas, de licencier une salariée en état de grossesse ou encore celui relatif au reclassement qui impose à l'employeur, avant toute mesure de licenciement, de proposer à l'agent inapte un emploi compatible avec son état de santé et « aussi équivalent que possible avec l'emploi précédemment occupé », CE, 19 mai 2017, n° 397577).

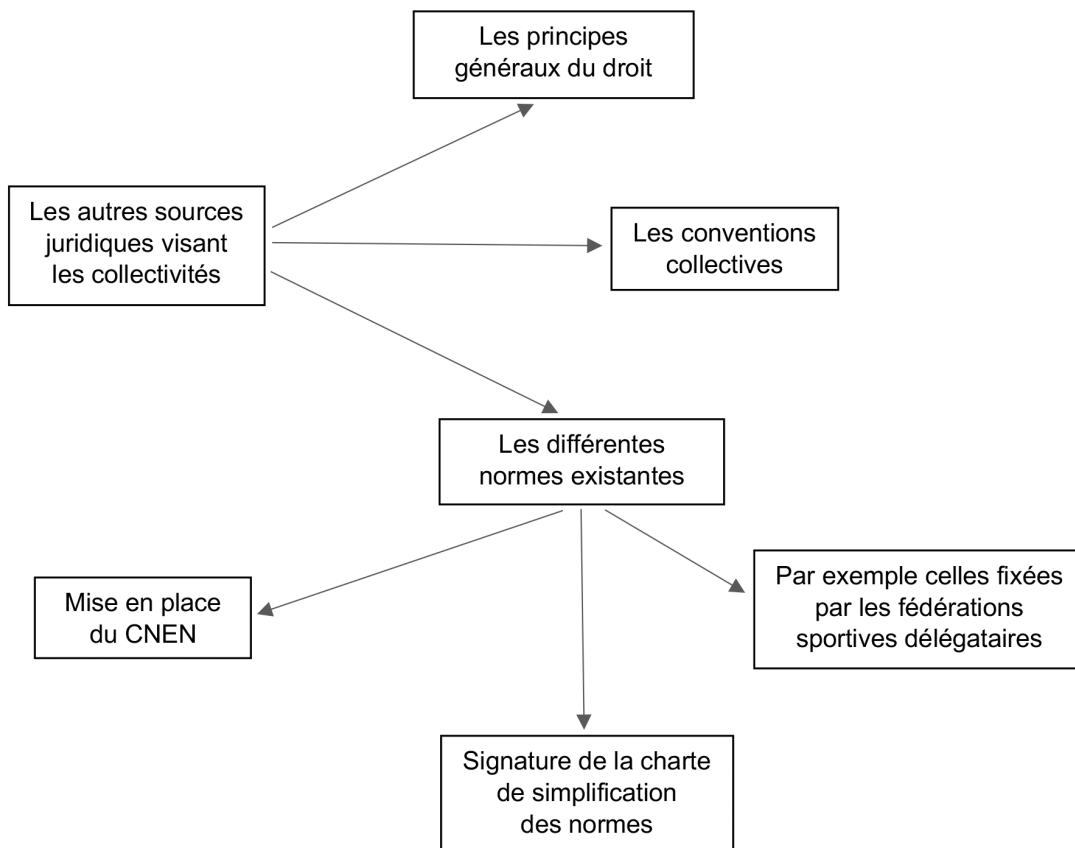
Par ailleurs, les collectivités territoriales, qui emploient des salariés soumis au droit privé, se retrouvent à devoir appliquer les conventions collectives qui peuvent les concerner (comme la convention collective nationale du personnel des entreprises de restauration de collectivités du 20 juin 1983). Sans oublier que lorsque la collectivité signe un contrat, elle s'engage à en respecter les clauses.

Enfin, il ne faut pas oublier un aspect essentiel pour les collectivités, à savoir le nécessaire respect de **normes fixées par différentes autorités**. Ce respect est estimé à environ 4 milliards d'euros, qui constitue pour elles, une **dépense** dont une **grande partie est obligatoire**. De très nombreux domaines concernant leurs compétences sont ainsi concernés, à l'exemple des règles relatives à l'accessibilité dans les bâtiments et équipements recevant du public ou dans les transports.

Un autre domaine impacte les collectivités, celui des normes en matière d'équipements sportifs imposées par les fédérations sportives (internationales ou délégataires françaises, sachant que pour ces dernières, ce pouvoir normatif est reconnu par le code du sport, art. R. 131-32 et ss). C'est un sujet très sensible, vu le coût que cela représente pour les collectivités, au regard des 330 000 équipements sportifs dont elles sont propriétaires et alors qu'elles sont les principaux financeurs d'un secteur qui relève des compétences partagées (art. L. 1111-4 CGCT).

De manière générale pour traiter ces enjeux de normes applicables aux collectivités, a été mis en place le **Conseil national d'évaluation des normes**, qui est consulté par le Gouvernement notamment sur l'impact technique et financier des normes et des projets de loi les concernant (art. L. 1212-1 CGCT). Par ailleurs, depuis mars 2023, une **charte de simplification des normes** a été signée entre le Gouvernement et le Sénat.

1.5. Autres sources



1.6. Le respect des diverses sources

Les collectivités territoriales se trouvent ainsi confrontées à une multiplicité de sources juridiques qu'elles doivent respecter. Cependant, ce respect doit s'envisager en fonction des différentes situations que les autorités locales vont rencontrer.

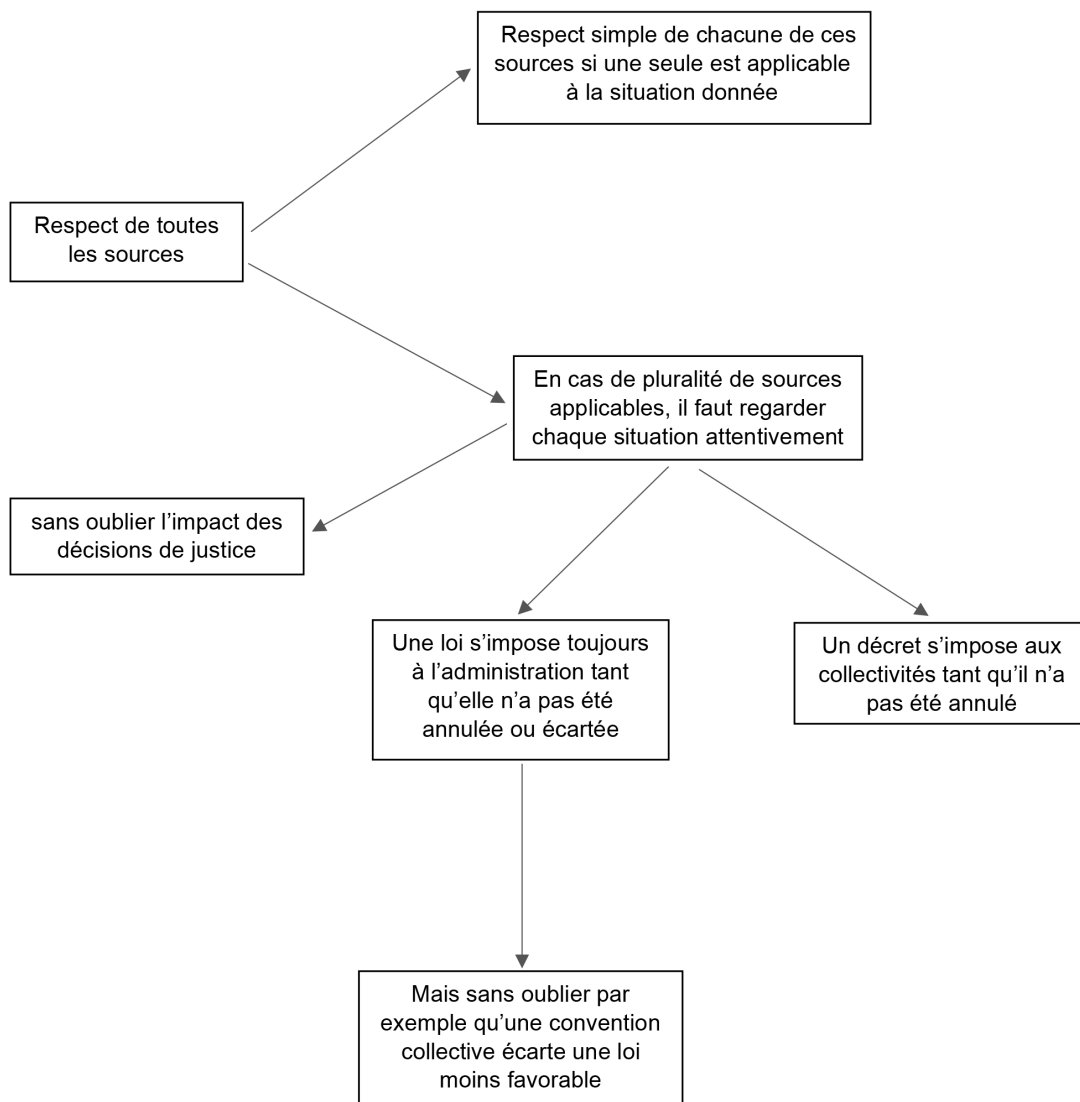
Ainsi, la situation la plus simple concerne celle pendant laquelle la collectivité qui souhaite agir, ne trouve comme cadre juridique, une seule source. Dès lors, la collectivité se doit de respecter la source en question, qu'il s'agit d'une loi, d'un traité, d'un article de la Constitution ou encore d'un principe général du droit.

La situation est plus délicate lorsque plusieurs sources sont concernées par le sujet traité par une collectivité. En effet, dans ce cas, il convient en principe de reprendre la hiérarchie des sources et d'en respecter l'ordre. Cette analyse doit tenir compte de la nature des collectivités. N'ayant pas le rôle d'une juridiction, elles n'ont pas à apprécier la validité d'une source qu'elles doivent appliquer, et ce quelle qu'elle soit (décret, loi, traité...). Dès lors, les collectivités sont tenues d'appliquer un décret lorsqu'il s'applique à leur sujet, tout en sachant qu'elles peuvent en contester la validité devant la juridiction administrative et même en demander la suspension. De même, lorsqu'une disposition légale est présente parmi l'ensemble des sources concernées, les autorités locales n'ont pas le choix, elles doivent appliquer la loi et elles ne sauraient l'écarter pour appliquer une convention internationale ou même une disposition constitutionnelle. Libre à la collectivité concernée de contester la validité de la loi lors d'un procès fait à l'acte d'application de celle-ci, par une QPC. Cependant il existe le cas particulier des **conventions collectives**. Une collectivité peut être amenée à l'appliquer à ses agents, soumis au droit du travail, lorsque ces dispositions sont plus favorables que celles d'une loi (art. L. 2251-1 code travail).

Ces situations d'application ou d'inapplication de certaines sources expliquent les contentieux qui peuvent avoir lieu, avec possiblement, par exemple l'annulation d'une disposition légale (lors d'une **QPC**) ou le fait qu'elle soit écartée par une juridiction ordinaire.

Par ailleurs, les collectivités se trouvent aussi confronter à l'impact des décisions de justice, avec toute la problématique de ce qu'emportent réellement pour elle, les effets de la décision rendue. Ainsi, si le CE annule les dispositions d'un décret dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, cela signifie bien que ce décret n'existe plus pour aucune autorité ou personne. En revanche, si le CE écarte une telle disposition, dans le cadre d'un recours en responsabilité, cela n'annule pas la disposition du décret qui continue à exister dans le cadre de ce que vaut l'autorité de la chose jugée. La collectivité doit continuer à l'appliquer si elle n'est pas une partie à ce contentieux-là.

1.6. Le respect des diverses sources



Section 2. La protection des collectivités territoriales

2.1. La protection contre le législateur

Les collectivités territoriales peuvent estimer qu'une loi ou une disposition législative porte atteinte à leur **libre administration** ou à leurs autres droits fondamentaux, comme le **droit de propriété**. Elles peuvent dès lors chercher un moyen d'empêcher cela.

Lors de l'élaboration de la loi, elles peuvent compter sur les sénateurs qui les représentent (art. 24 C) mais sans oublier que l'Assemblée nationale dispose du dernier mot. Cependant, le président du Sénat ou les sénateurs (au moins 60) peuvent saisir le CC sur le fondement de l'article 61 C pour lui demander de censurer une disposition législative (ce qui a été le cas, respectivement avec CC, n° 83-138 DC du 20 janvier 1984, FPT et CC, n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, Élections et fonctionnement des conseils régionaux). Cependant ces censures restent relativement rares.

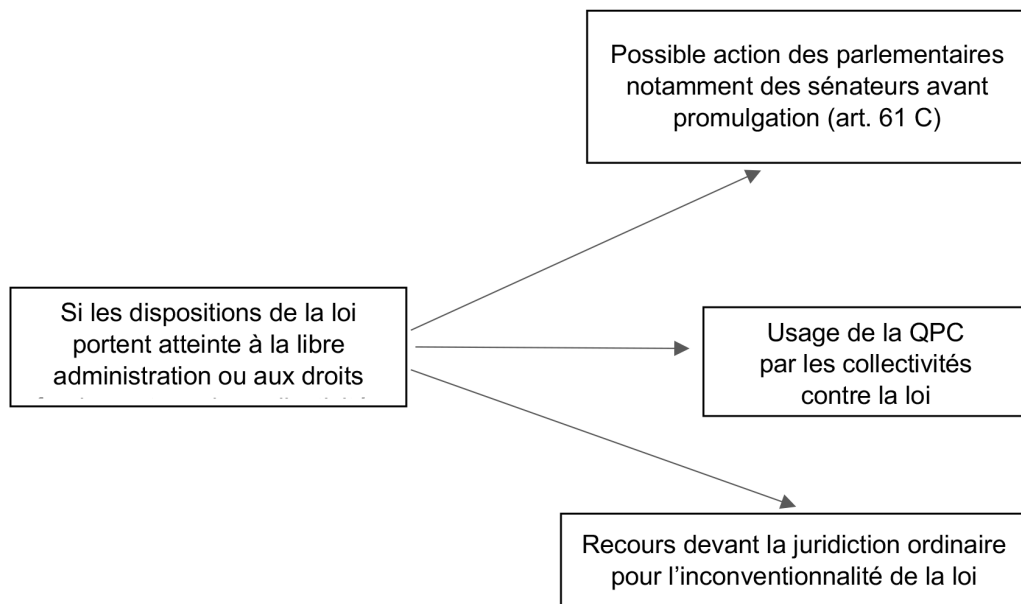
Elles doivent pouvoir alors agir en justice contre ces lois ou dispositions. Ainsi, à l'occasion d'un recours contre un acte administratif, elles peuvent soulever l'inconstitutionnalité et/ou l'inconventionnalité de cette loi.

Avec l'article 61-1 C qui institue la **QPC**, les collectivités trouvent enfin un dispositif leur permettant d'agir pour contester la constitutionnalité d'une loi en raison d'une atteinte à leur libre administration. Depuis l'entrée en vigueur de la QPC au 1^{er} avril 2010, le CC, une fois le filtre passé des juridictions ordinaires, a eu l'occasion de se prononcer de nombreuses fois à la demande d'une collectivité ou de plusieurs sur un même sujet, à l'exemple des enjeux financiers concernant les aides sociales (CC, 142/145 QCP 30 juin 2011, Département de la Seine-Saint-Denis et autres, à propos du RMI-RSA) ou des compétences locales (CC, 565 QPC du 16 septembre 2016, Assemblée des départements de France à propos de la suppression de la **clause générale de compétences** pour les départements). Les censures de la CC ont été peu nombreuses là aussi mais elles ont porté soit sur les questions relatives à l'intercommunalité (comme par exemple avec CC, 391 QPC du 25 avril 2014, Commune de Thonon-les-Bains), ou à l'absence de tutelle entre deux types de collectivités (CC, 146 QPC, 8 juillet 2011, Département des Landes).

Si l'usage de la QPC ne permet pas aux collectivités d'obtenir gain de cause contre une disposition législative, elles peuvent ensuite soulever l'**inconventionnalité** desdites dispositions. Évidemment, tous les traités ou conventions applicables en France sont invocables, à l'exemple de la Conv. EDH mais le texte le plus intéressant reste évidemment la Charte européenne de l'autonomie locale. Applicable en France depuis mai 2007, le bilan de son invocation par les collectivités ne leur est pas très favorable, puisque la juridiction administrative rejette les demandes (voir par ex. CE, 10 décembre 2015, Commune de Villeurbanne et surtout la décision du CE, 27 octobre 2015, n° 393026).

Section 2. La protection des collectivités territoriales

2.1. La protection contre le législateur



2.2. La protection contre les autorités administratives étatiques

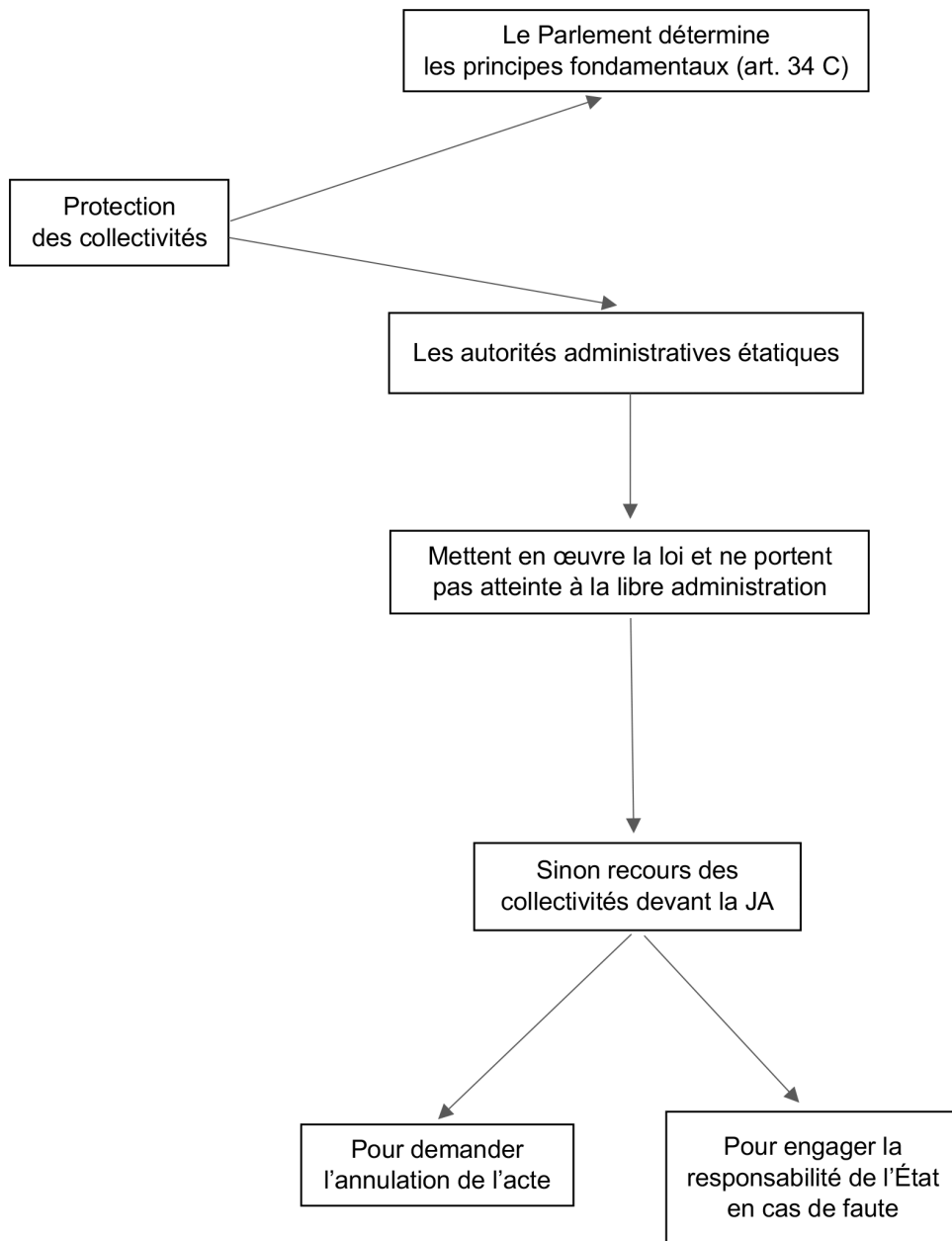
La protection des collectivités territoriales face aux actions menées par les autorités administratives étatiques, qu'elles soient nationales ou territoriales, se caractérise vraiment par la prise en compte de la libre administration. En effet, le partage du rôle entre le Parlement et les autorités administratives étatiques est très clair, selon la Constitution (art. 34 et 72 notamment), telle qu'interprétée par le CC.

Il appartient au Parlement par la loi de déterminer les **principes fondamentaux de la libre administration**, de leurs compétences et de leurs ressources. Ainsi, seule la loi peut imposer une dépense obligatoire aux collectivités, et encore dans certaines conditions (CE, 5 janv. 2005, Cne de Versailles, n° 232888) et les autorités administratives nationales sont tenues de mettre en œuvre ce cadre-là.

D'une manière générale, en cas de méconnaissance de l'étendue de leurs compétences par les autorités administratives nationales, les collectivités peuvent évidemment saisir la juridiction administrative d'un **recours en excès de pouvoir** pour demander l'annulation de la mesure les visant, et ce depuis bien longtemps (CE, 18 avril 1902, Cne de Nérès-les-Bains, n° 04749, intérêt à agir et qualité pour les autorités locales pour intenter un recours en excès de pouvoir contre l'acte édicté par une autorité étatique, en l'occurrence un préfet). Elles peuvent aussi intenter un **référé liberté** contre les mesures portant atteinte à leur administration, dès lors que cette dernière a été reconnue comme étant une liberté fondamentale.

Les collectivités peuvent aussi intenter une **action en responsabilité** contre l'État, pour demander réparation du préjudice subi en raison de l'action ou de l'inaction desdites autorités administratives étatiques. Cependant, le type de faute demandée pour que l'engagement de la responsabilité de l'État puisse aboutir favorablement pour la collectivité, dépend du domaine dans lequel le problème s'est posé. Ainsi dans le cas des activités administratives classiques, une **faute simple** suffit, alors que pour certaines activités, encore faut-il démontrer l'existence d'une **faute lourde ou grave** (CE 6 octobre 2000, Ministre de l'Intérieur c/Cne de Saint-Florent, n° 205959).

2.2. La protection contre les autorités administratives étatiques



2.3. La protection contre les autres personnes publiques

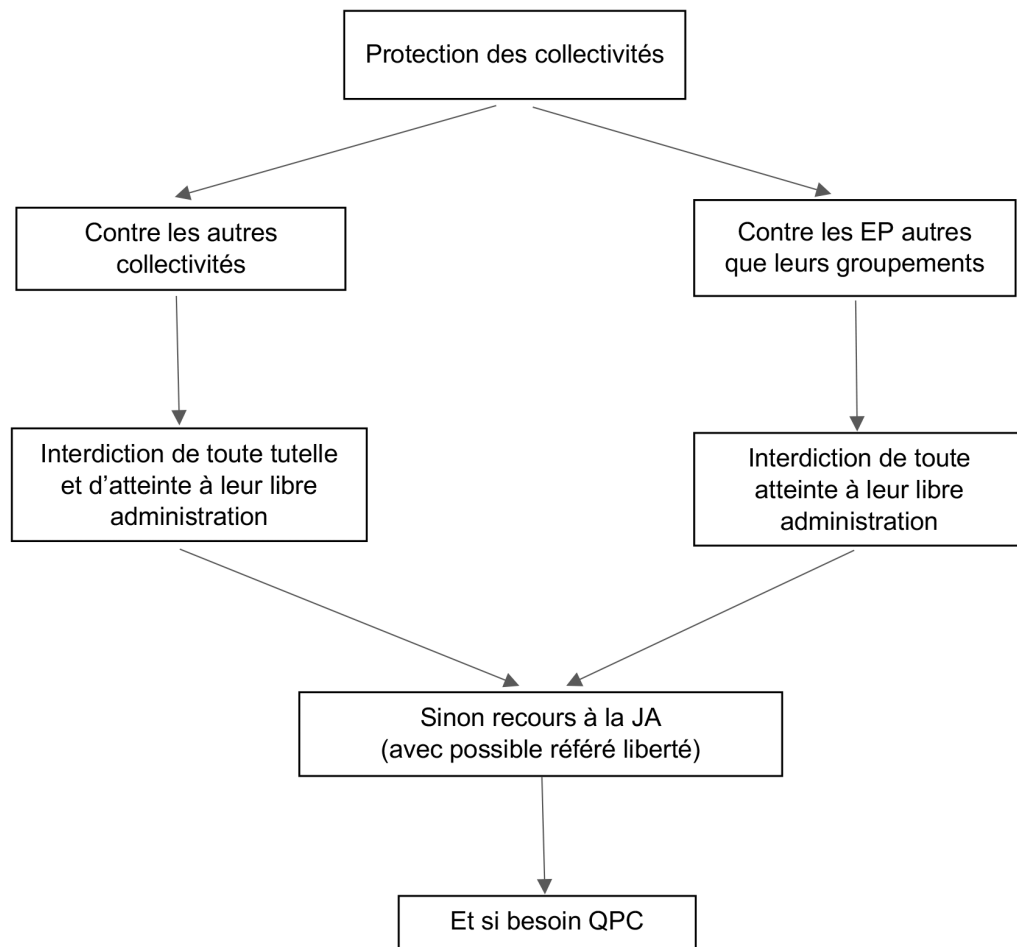
Les collectivités territoriales ne doivent pas seulement se protéger contre les empiètements des seules actions des autorités nationales, mais aussi des actions ou décisions d'autres personnes publiques, telles que les autres collectivités territoriales ou les établissements publics.

S'agissant des autres collectivités, la question principale en la matière surtout l'hypothèse d'une situation de **tutelle** d'une collectivité sur une autre ou d'une atteinte à la libre administration de l'une par l'autre. Les textes sont clairs, tant l'article 72, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2003 que l'article L. 1111-4 CGCT qui précisent qu'aucune collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre et que la répartition de compétences entre catégorie de collectivités ne peut autoriser l'une d'elles à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre.

Afin de se protéger contre ce type de situation, les collectivités peuvent saisir la juridiction administrative (CE, 22 nov. 2002, Cne de Gennevilliers ou CE, 21 mars 2007, Région des pays de la Loire). L'affaire relative au Département des Landes a permis d'affiner la situation de tutelle (CE, 12 déc. 2003, Département des Landes et CC, 146 QPC, 8 juillet 2011, Département des Landes). Pour qu'il y ait cette tutelle, il faudrait que la collectivité impose à l'autre une procédure d'autorisation ou de contrôle pour l'attribution de subventions, ce qui n'était pas le cas dans cette affaire. En revanche, dans une autre affaire, la juridiction administrative constate une atteinte à la libre administration d'une commune lorsque le département prévoit l'attribution d'une subvention de 80 % du coût des prestations réalisées par des bureaux d'études, l'annexe à la délibération précisant expressément que les prestations effectuées par les services déconcentrés de l'État ne pouvaient être subventionnées (CAA Versailles, 9 mars 2006, Département des Yvelines, n° 03VE02793).

Les relations entre une collectivité et un établissement public, autres que leurs groupements, méritent aussi une attention particulière. Le plus souvent ces relations sont cadrées par des dispositions législatives que le CC a, le plus souvent, pu contrôler (CC, 83-168 DC du 20 janv. 1984, à propos de la situation des CDG) et éventuellement annuler en cas d'atteintes à la libre administration (CC, 391 QPC du 25 avril 2014, Cne de Thonon-les-Bains et autre, à propos du rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre). Les collectivités peuvent ainsi interposer un recours en annulation contre une décision d'un établissement public, notamment un EPCI, qui porterait atteinte à leur libre administration, voire utiliser le référé liberté (CE, 12 juin 2002, Cne de Fauillet, n° 246618).

2.3. La protection contre les autres personnes publiques



2.4. La protection contre les autorités de la collectivité

La protection de la collectivité ne s'entend pas seulement à l'égard des interventions que peuvent réaliser des autorités extérieures à la collectivité, qu'elles soient étatiques, nationales ou locales, ou autres. Cette protection doit aussi être envisagée au regard de l'action ou de l'inaction d'une autorité ou d'un organe de la collectivité, qui pourrait avoir des effets en termes de dysfonctionnement ou d'atteintes aux droits fondamentaux des élus, des agents voire de la collectivité.

Ce bon fonctionnement, démocratique, de la collectivité repose principalement sur le **règlement intérieur** qui doit définir les règles essentielles, sous le contrôle de la juridiction administrative (voir étude dédiée), en sachant que toutes les mesures prises par les autorités locales n'ont pas de lien avec ce règlement.

Cependant, certaines mesures prises notamment par les exécutifs locaux peuvent avoir des effets sur la **liberté d'expression** des élus ou au droit d'expression de la **démocratie locale** et sont là encore susceptibles de contrôle par les juridictions compétentes, principalement administratives (CE, 22 mai 1987, Cne de Caluire-et-Cuire, n° 70085 pour la mesure du maire retirant la parole à un conseiller abusant de la liberté d'expression). En effet, ces droits que détiennent les membres des assemblées locales ne peuvent être méconnus par l'exécutif en leur portant une atteinte excessive (comme au droit de proposition, CAA Marseille, 24 nov. 2008, n° 07MA02744).

Par ailleurs, la protection de la collectivité s'exerce aussi contre ses propres autorités ou organes dont l'action ou l'inaction pourrait lui porter atteinte. S'agissant de la juridiction administrative, elle a considéré que les rapports internes à la collectivité ne pouvaient pas caractériser d'atteinte à cette libre administration (CE, 18 janv. 2001, Cne de Venelles c/Morbelli, à propos du refus du maire de convoquer le conseil municipal ou TA Melun, 31 déc. 2004, L. Koessler et Mme D. Bourdet c/Cne de Villeneuve-le-Roi, n° 046915, à propos la fin de fonctions d'adjoints par un conseil municipal). Cependant, la juridiction judiciaire est prête à reconnaître que la décision d'un exécutif local d'empêcher les membres du conseil de se réunir pour leurs séances régulières présidées par l'exécutif en leur interdisant l'accès à la salle de séances, porte une grave atteinte à la libre administration de la collectivité (Cass., 1^{re} civ., 4 mai 1994, n° 92-13.379 pour un cas où une telle violation n'a pas été reconnue).

Sans oublier que si la collectivité ne défend pas ses intérêts matériels, les **contribuables locaux** peuvent le faire en son nom et pour son compte, dans le cadre d'une action en justice pour laquelle ils doivent être autorisés par la juridiction administrative (art. L. 2123-1 CGCT pour les communes). Il faut reconnaître que cette action est très rarement accordée (CE, 28 mai 2021, Cne de Montauban, n° 447403).