

LE DROIT EN FICHES ET EN TABLEAUX

Les **institutions** **administratives** en tableaux

Étienne **Petit**

2^e
édition



Introduction

I. Les formes de l'État

A. La notion de compétences

La compétence s'entend comme l'aptitude pour une institution à prendre un acte unilatéral. Conformément au principe de séparation des pouvoirs, il existe une répartition verticale des pouvoirs qui permet une classification des États entre le modèle fédéral et le modèle unitaire.

B. Le transfert de compétences ascendant : l'État fédéral

Dans un État fédéral, la subsidiarité est ascendante ; ce sont les États fédérés qui détiennent la compétence de principe. Les entités fédérées sont souveraines et décident de mutualiser certaines compétences et d'en confier la gestion à une entité fédérale ; elles conservent par principe des compétences à leur niveau qu'elles organisent et administrent librement. Dans un État fédéral, le moteur de la répartition des compétences est ascendant et reste aux États fédérés.

C. Le transfert de compétences descendant : l'État unitaire

Dans un État unitaire, c'est l'État qui décide de la répartition des compétences entre les personnes publiques aussi bien de manière horizontale en confiant des compétences notamment à des EPN, GIP ou de manière verticale, quand l'État crée, étend ou transfère des compétences à des collectivités territoriales, estimant qu'une compétence sera mieux administrée au niveau local conformément au principe de subsidiarité. À noter la contrepartie financière prévue par l'article 72-2 alinéa 4 de la constitution pour tout transfert, extension ou création d'une compétence à une collectivité territoriale. Dans un État unitaire, le moteur de la répartition des compétences est descendant et reste à l'État Unitaire.

Enfin, la constitution française du 4 octobre 1958 (article 74 alinéa 2 tiret 2 qui renvoie à l'article 73 alinéa 4) prévoit un domaine de compétences réservées à l'État unitaire qui ne peut pas faire l'objet d'un transfert : la nationalité, les droits civiques, les garanties, des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral ; cette liste peut être complétée par une loi organique.

II. La typologie des institutions

A. La notion d'institution

Le doyen Maurice Hauriou définit l'institution comme « une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social » ; trois éléments constituent ainsi la notion d'institution : i) l'idée d'œuvre c'est-à-dire à la fois la définition d'un but et des moyens pour y parvenir, à l'instar d'un objet social d'une entreprise ; ii) des organes et des procédures qui fixent des règles d'organisation et de fonctionnement et iii) une « manifestation de communion » au sein de ces organes.

Il en ressort que la théorie de l'institution permet d'encadrer l'État par le droit.

B. L'institution politique

Une institution politique a pour objet l'organisation de la cité ; certaines institutions sont uniquement politiques comme les deux chambres du Parlement ou certaines procédures comme les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dont les règles sont

fixées dans la constitution et interprétées par le conseil constitutionnel. D'autres institutions sont duales comme le Président de la république qui est à la fois une autorité politique et administrative. Enfin certaines institutions sont uniquement administratives comme les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes.

C. L'institution juridictionnelle

L'article 267 TFUE institue une procédure de question préjudicielle en provenance d'une « juridiction » d'un État membre de l'UE ; elle lui permet de surseoir à statuer et de demander à la CJUE de trancher préalablement une question juridique. Pour accepter la recevabilité des questions posées, la CJUE est amenée à préciser si l'organisme de renvoi possède le caractère d'une « juridiction ». La CJUE, depuis l'arrêt du 30 juin 1966 *Vaassen-Göbbels* tient compte d'un ensemble d'éléments structurels et fonctionnels pour apprécier le caractère juridictionnel d'une institution : i) la base juridique légale de l'organisme, ii) sa permanence, iii) le caractère obligatoire de sa juridiction, iv) la nature contradictoire de sa procédure, v) l'application par cet organe des règles de droit et vi) son indépendance et vii) sa décision est revêtue des attributs de l'autorité de la force jugée.

D. L'institution administrative

Dans le prolongement de la théorie du doyen Hauriou, une institution administrative se caractérise par trois critères :

- un critère fonctionnel, une institution administrative assure des fonctions d'intérêt général ;
- un critère structurel, étant donné que la France est un État unitaire une institution administrative en France est une structure créée par la volonté de l'État ;
- un critère matériel : une institution administrative est dotée d'un certain nombre de prérogatives de puissance publique (par exemple pouvoir de décision, nomination, réglementaire, sanction, injonction, consultation et son contentieux relève de la compétence du juge administratif).

En application de la jurisprudence de la CJUE, une institution administrative ne doit pas présenter les caractéristiques d'une institution juridictionnelle.

La répartition verticale de la compétence de principe entre les institutions en fonction de la forme de l'État

État fédéral	État unitaire
Compétence d'attribution	Compétence de principe
États fédérés	Collectivités territoriales et établissements publics
Compétence de principe	Compétences d'attribution

1^{re} partie

Les principes fondamentaux de l'administration française

Titre 1. Les différentes modalités d'organisation administrative et territoriale d'un État unitaire

Chapitre 1. La centralisation

Section 1. Un mode d'organisation et de fonctionnement de l'État

La centralisation est un mode d'organisation d'un État unitaire dans lequel les décisions administratives sont prises par des organismes centraux ; l'État est la seule personne morale de droit public à disposer du pouvoir de décision. L'existence de circonscriptions administratives reste possible pour la mise en œuvre des politiques publiques. En France, il existe toujours des éléments de centralisation de l'administration par l'État. D'ailleurs, puisque la décision n° 97-180 du conseil constitutionnel a indiqué que l'article 2 de la loi n° 92-125 avait un caractère réglementaire, il a pu être abrogé par le décret n° 97-463 et laisser au seul pouvoir réglementaire le soin de définir la composition et la répartition des attributions entre les administrations civiles de l'État. Ainsi, actuellement, l'article 3 du décret n° 2015-510 précise que les administrations centrales de l'État d'une part « assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'appui des services déconcentrés, d'orientation, d'évaluation et de contrôle » et d'autre part qu'elles « peuvent se voir confier des missions opérationnelles qui présentent un caractère national ».

Section 2. La structure de l'administration centrale de l'État

§ 1. Le secrétariat général, les directions générales, directions et services

Le décret n° 87-389 prévoit, dans chaque ministère, un secrétariat général du ministère dont les missions types sont listées par l'article 3-8. Des décrets signés par le Premier ministre fixent l'organisation des ministères en directions générales, directions et services. Le ministre n'est compétent que pour définir par arrêté l'organisation au sein de chaque direction générale, direction et service. Chaque direction ou service est organisé en sous-direction dirigée par un sous-directeur ; la sous-direction est subdivisée en bureaux dirigés par un chef de bureau. L'article 18-1 du décret n° 2019-1594 renvoie à un arrêté interministériel la définition du plafond du nombre d'emplois de chef de service, de sous-directeur, d'expert de haut niveau ou de directeur de projet.

§ 2. Les services à compétence nationale (SCN)

Le service à compétence nationale est un mode d'organisation de l'administration d'État. L'article 2 du décret n° 2015-510 mentionne que les administrations civiles de l'État se composent aussi de SCN et son article 4 ajoute que ses missions sont opérationnelles et nationales. Le régime juridique des SCN est régi par le décret n° 97-464 ; il n'est pas doté de la personnalité morale. Le lien avec l'autorité dont il relève est hiérarchique et non tutélaire.

Le périmètre de l'administration centrale

Les institutions administratives centralisées	Services généraux des administrations centrales	Administrations publiques centrales au sens de l'INSEE APUC
	Service à compétence nationale (SCN)	
	Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	
	Autorité administrative indépendante (AAI) et autorités publiques indépendantes (API)	
Institutions juridictionnelles	Les institutions juridictionnelles des ordres de juridictions	
Institutions administratives déconcentrées	Services déconcentrés de l'État	

§ 3. Les administrations publiques centrales (APUC) et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)

L'INSEE définit le périmètre des administrations publiques (APU) à partir d'un critère de finalité : il s'agit d'un organisme dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Cette notion sert à la comptabilisation par l'UE de la dépense publique pour chaque pays et de mesure du déficit public conformément au règlement de l'UE n° 2223/96. Le sous-secteur des administrations publiques centrales (APUC) englobe les administrations d'État, les ODAC mais également les services déconcentrés (qui ne sont pas des organismes centralisés). Les ODAC regroupent des organismes auxquels l'État a confié une compétence de service public, indépendamment du statut juridique retenu ou de l'existence d'une personnalité morale. La liste des ODAC est tenue par l'INSEE qui l'actualise annuellement ; elle a été publiée dernièrement en mai 2024. Par principe et conformément à l'arrêté du 19 août 2023, les ODAC ne peuvent pas contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à 12 mois ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.

§ 4. Les opérateurs de l'État

La notion d'opérateur de l'État est définie principalement par trois critères : i) l'organisme exerce une activité de service public qui se rattache explicitement à la mise en œuvre d'une politique publique définie par l'État et dont la structure du budget est répartie en mission/programme/action conformément à la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) ; ii) un financement majoritairement par l'État directement sous forme de subvention (subvention pour charges de service public) ou indirectement sous forme de ressources affectées notamment fiscales ; l'opérateur peut exercer des activités marchandes de manière accessoire et iii) un contrôle direct par l'État indépendamment de la participation de l'État au conseil d'administration de l'opérateur dès lors qu'il exerce une tutelle en mesure d'orienter les décisions stratégiques.

Ce faisceau de critères n'est ni suffisant ni nécessaire : ces critères ne sont pas suffisants puisque le jaune budgétaire « opérateurs » qui accompagne le projet de loi de finances (PLF) précise seulement la possibilité pour un organisme qui respecte ces critères de qualification d'être intégré à la liste des opérateurs, mais elle n'est pas automatique ; d'autre part, ces critères ne sont pas nécessaires cumulativement, puisque le même jaune budgétaire précise que d'autres critères peuvent être pris en compte. Au final, l'objectif est de rechercher la proximité de l'organisme par rapport aux missions et aux règles budgétaires de l'État pour obtenir la qualification de l'État et être listé dans le jaune budgétaire « opérateurs ».

Ainsi, du fait de la flexibilité de ces critères, les notions d'ODAC et d'opérateur ne se superposent pas ; par exemple le jaune budgétaire mentionne que l'office national des forêts (ONF) a la qualité d'opérateur de l'État mais n'est pas un ODAC.

La distinction entre SCN, ODAC et opérateur de l'État

	Service à compétence nationale (SCN)	Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	Opérateur de l'État
Statut juridique	Rattachement à un ministre, un directeur, un chef de service ou un sous-directeur	Diversifié mais souvent EPN	Diversifié mais souvent EPN
Personnalité juridique	NON	Possible	Possible
Liste	NON	INSEE	Direction du budget dans un jaune budgétaire « opérateurs » qui accompagne le PLF
Critères	Décret n° 97-464	Financement principalement par des subventions d'État ou affectation de recettes. Compétence nationale	3 critères de qualification qui ne sont ni suffisants ni nécessaires
Spécificités	missions sont opérationnelles et nationales	Par principe, pas de possibilité de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à 12 mois ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée	Plafond d'emplois et financement public votés en loi de finances
Lien avec l'État	Lien hiérarchique	Tutelle	Tutelle

Chapitre 2. La déconcentration

Section 1. Un mode d'organisation et de fonctionnement de l'État

La déconcentration est un mode d'organisation d'un État unitaire dans lequel les décisions administratives sont prises par des institutions administratives non dotées d'une personnalité morale, réparties sur l'ensemble du territoire national (y compris en outre-mer) et agissant au nom et pour le compte de l'État. Ainsi, l'État reste la seule et unique source de pouvoir mais des centres de décisions sont délocalisés ; « *c'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche* » (Odilon Barrot).

Amorcée sous la IV^e par la loi n° 48-1268 et le décret n° 53-896, le terme même de déconcentration n'apparaît pas dans la constitution de 1958 même si des éléments constitutifs y sont précisés à l'article 72 ; seul l'article 6 de la loi n° 92-125 évoque le terme de charte de déconcentration en renvoyant d'ailleurs au pouvoir réglementaire le soin d'en définir le contenu par l'actuel décret n° 2015-510. Enfin, le législateur par la loi n° 2022-217 ajuste le positionnement des services déconcentrés de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales dans une logique d'appui et de contractualisation et vis-à-vis des établissements publics de l'État vers une unification de l'autorité de l'État autour du préfet.

Section 2. La structure de l'administration déconcentrée de l'État

§ 1. La déconcentration territoriale et la déconcentration fonctionnelle

La déconcentration territoriale est assurée par les services déconcentrés des administrations civiles de l'État. Elle signifie que les représentants des administrations centrales dans un périmètre donné du territoire sont investis d'un pouvoir de décision au nom et pour le compte de l'État.

La déconcentration fonctionnelle est constituée par l'existence dans un territoire donné, d'établissements publics qui y sont dotés d'une représentation territoriale ou qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques au niveau territorial.

L'articulation entre ces deux versants de la déconcentration n'est pas assurée spontanément même si l'article 15 du décret n° 2015-510 mentionne que ces établissements publics conduisent leur action sous la coordination du préfet et en cohérence avec celle des services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

§ 2. L'évolution du périmètre de la déconcentration

Les services déconcentrés des administrations civiles de l'État sont organisés dans le cadre de circonscriptions administratives de l'État appelées circonscriptions territoriales : la région, le département et l'arrondissement. Les ministres délèguent des prises de décisions à leurs représentants dans ces circonscriptions, respectivement un préfet de région, un préfet de département et un sous-préfet d'arrondissement. Ce représentant de l'État dans chaque circonscription administrative assure la coordination et la cohérence des compétences exercées par les services déconcentrés des administrations civiles de l'État. En propre, ce représentant de l'État, selon l'article 72 de la constitution, « *a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Les modalités de la déconcentration

Critères	Déconcentration territoriale	Déconcentration fonctionnelle
Lien avec l'échelon central	Représentant des administrations centrales	Représentant territorial des établissements publics de l'État notamment le préfet qui est le délégué territorial de certains établissements publics de l'État comportant un échelon territorial (article 59-1 décret n° 2004-374)
Périmètre	Circonscription territoriale (région, département, arrondissement)	Périmètre défini par son statut juridique conformément au principe de spécialité
Déléguant	État	Établissement public de l'État notamment ceux de l'article 1 décret n° 2012-509
Délégataire	Agir au nom et pour le compte de l'État dans le territoire	Agir au nom et pour le compte de la personne morale de droit public dans le territoire
Rôle du représentant de l'État	Compétences propres (article 72 de la constitution) ; coordination et cohérence de l'action de l'État dans la circonscription territoriale	Rôle hétérogène en fonction des établissements publics de l'État mais sous la coordination du préfet et en cohérence avec celui des services déconcentrés des administrations civiles de l'État (article 15 décret n° 2015-510)

Chapitre 3. La décentralisation

Section 1. Un mode d'organisation et de fonctionnement de l'État

La décentralisation est un mode d'organisation d'un État unitaire par lequel l'État transfère des compétences à des institutions administratives qui prennent des décisions administratives dans un périmètre territorial défini, au nom et pour le compte de cette institution administrative qui est dotée d'une personnalité morale distincte de l'État.

L'État n'est plus la seule source de pouvoir ; il partage son pouvoir avec d'autres personnes morales de droit public qu'il crée notamment les collectivités territoriales, établissements publics, autorités administratives ou publiques indépendantes ou encore des sociétés anonymes à capitaux majoritairement publics. Depuis la loi constitutionnelle n° 2003-276, la décentralisation est le mode de principe d'organisation et de fonctionnement de l'État.

Section 2. La structure de l'administration décentralisée

§ 1. La décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle

La décentralisation territoriale consiste pour l'État à transférer des compétences à une assemblée élue qui prend des décisions dans un périmètre territorial défini. Il existe actuellement trois niveaux de décentralisation territoriale : la commune, le département et la région qui sont qualifiés de collectivités territoriales ; d'ailleurs, cette notion apparaît dès la constitution de 1946. Les communes existaient déjà sous l'ancien régime ; les départements ont été créés en 1789 et les régions en 1982. Pour mémoire, au sein de ces territoires, il existe un représentant de l'État : respectivement le maire, le préfet de département et le préfet de région. La décentralisation fonctionnelle consiste à confier une mission à une institution administrative dotée de la personnalité morale qui prend des décisions dans les matières définies par l'État conformément au principe de spécialité.

§ 2. L'évolution du périmètre de la décentralisation

L'acte I de la décentralisation comprend d'une part la loi n° 82-213 qui instaure la région comme une catégorie de collectivité territoriale, la substitution du préfet par le président du conseil départemental pour exercer les fonctions d'exécutif du conseil départemental, le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités territoriales par le représentant de l'État et d'autre part les lois n° 83-8 et 83-663 qui organisent un transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales.

L'acte II de la décentralisation est constitué d'une part de la loi constitutionnelle n° 2003-276 qui reconnaît constitutionnellement que l'organisation de la République est décentralisée, la région comme une catégorie de collectivités territoriales, un droit à l'expérimentation, la garantie de droits (pétition des électeurs, référendum d'initiative locale) et le principe de compensation financière du transfert de compétences aux collectivités et d'autre part de la loi n° 2004-809 qui organise de nouveaux transferts de compétences et de personnels de l'État vers les collectivités territoriales.

L'acte III de la décentralisation comprend la loi n° 2014-58, la loi n° 2015-29 qui réduit à 13 le nombre de régions en métropole, la loi n° 2015-292 qui facilite la fusion de communes, la loi n° 2015-991 dite NOTRE qui transfère de nouvelles compétences de l'État aux collectivités territoriales et qui achève la carte des intercommunalités et la loi n° 2017-257 qui assouplit les critères d'accession au statut de métropole de droit commun.

La comparaison entre déconcentration et décentralisation

Critères	Déconcentration	Décentralisation
Existence d'une personnalité autre que l'État	NON	OUI
Modalités de désignation	Institutions administratives nommées par les autorités centrales de l'État	Institutions administratives élues
Transfert de compétences de l'État	NON	OUI
Périmètre matériel	Compétences de l'État non transférées	Uniquement dans le périmètre des compétences transférées
Rôle des institutions administratives	Prise de décisions au nom et pour le compte de l'État	Prise de décisions au nom et pour le compte de la personnalité morale de droit public distincte de l'État
Lien avec l'État	Pouvoir hiérarchique	Pouvoir de tutelle
Contrôle de l'État	<i>A priori et a posteriori</i> Contrôle direct	<i>A posteriori</i> Contrôle indirect (saisine du juge administratif)

Titre 2. Les principes régissant les institutions administratives

Chapitre 1. La personnalité morale de droit public

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

§ 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. Cette personnalité morale de droit public est indépendante des membres qui la composent. Toutes les structures administratives n'ont pas systématiquement de personnalité juridique.

§ 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 et une nationalité ; 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. Une prérogative de puissance publique permet à son titulaire d'imposer unilatéralement sa volonté aux personnes juridiques privées. Certaines prérogatives sont fixes, systématiques et communes à toutes les personnes publiques comme l'insaisissabilité de leurs biens et d'autres sont facultatives comme l'exercice d'un pouvoir réglementaire. Elles sont enfin l'un des critères déterminant de la compétence de l'ordre de juridictions administratives comme le précise la décision du conseil constitutionnel n° 86-224 DC.

Section 2. Les catégories de personnes morales de droit public

§ 1. L'État

L'État est une personne morale de droit public qui exerce souverainement les pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel sur un territoire déterminé. En France, l'État est unitaire et détient des compétences en propre non transférables défini par l'article 74 de la constitution qui renvoie à l'article 73 alinéa 4.

§ 2. La collectivité territoriale

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

§ 3. L'établissement public

Un établissement public est une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière. Il remplit 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).

§ 4. Le groupement d'intérêt public

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

Les personnes morales de droit public

Catégorie	Spécificités	Typologie
L'État	La France est un État unitaire ; il organise la répartition verticale et horizontale des pouvoirs.	• Son administration 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.	• 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.	• Les établissements publics administratifs (EPA) • Les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)
Groupe­ment d'intérêt public	• Exercer une activité d'intérêt général • Caractère partenarial • Ses membres sont exclusivement des personnes morales dont au moins une de droit public local • Approbation par l'État de la convention constitutive du GIP	• La loi n° 2011-525 et le décret n° 2012-91 forment le cadre juridique des GIP : • Les GIP dont l'activité principale est un SPA • Les GIP dont l'activité principale est un SPIC
Autorité publique indépendante (API)	L'autorité publique indépendante est une autorité (dotée de prérogatives de puissance publique), administrative (ses décisions relèvent en principe du contentieux administratif), indépendante (non soumise au pouvoir hiérarchique d'un ministre) et dotée de la personnalité morale.	• La loi n° 2017-55 reconnaît actuellement 7 API
Autorité administrative indépendante (AAI)	L'autorité publique indépendante est une autorité, administrative et indépendante mais non dotée de la personnalité morale ; sa responsabilité relève de l'État	• La loi n° 2017-55 reconnaît actuellement 17 AAI
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 ; il acquiert la nature juridique du ou des personnes morales majoritaires au capital ou aux charges de fonctionnement du GCS.	• 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.	• 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

§ 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*).

§ 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 des 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 les personnes morales de droit public 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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 compétences. Par exemple l'article L1111-4 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 membres de l'UE.

§ 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 L1111-8-1 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.

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 L2512-1 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 L4221-1 et L4221-5 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 L1111-4 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 L2122-22 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 L5212-16 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 territoriales

Section 1. La notion de collectivités territoriales

§ 1. Les collectivités territoriales

Si la constitution mentionne 58 fois le terme de « collectivité », elle ne définit cependant pas la notion de collectivités territoriales ; en revanche l'article 72 de la constitution fixe une liste des différentes catégories de collectivités territoriales qui sont au nombre de cinq : les collectivités de droit commun (communes, départements et régions), les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Elles disposent chacune d'une personnalité juridique indépendante de l'État. Ce sont des personnes morales de droit public à l'instar des établissements publics avec des caractéristiques propres.

§ 2. L'absence de tutelle entre les collectivités territoriales

L'article 72 alinéa 5 de la constitution dispose qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre ; le terme tutelle provient des procédures d'autorisation et de contrôle effectif que l'État exerçait *a priori* sur la légalité des actes des collectivités territoriales avant la loi n° 83-8. Ainsi, il ne peut exister ni mécanisme d'autorisation, d'opposition ou de substitution des actes ni dispositif de contrôle effectif de l'exercice des compétences d'une collectivité territoriale par une autre. D'autre part, aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle financière sur une autre, c'est-à-dire instaurer, par le versement d'un concours financier, un rapport de dépendance et de contrepartie entre elle et la collectivité bénéficiaire.

§ 3. Une possible différenciation des compétences des collectivités territoriales

Les règles d'attribution des compétences et les règles d'exercice des compétences sont, en principe, les mêmes au sein de chaque catégorie de collectivités territoriales de droit commun. Mais cela ne signifie pas que ces règles doivent être identiques pour toutes les collectivités relevant de la même catégorie. Une différenciation des compétences n'est autorisée que pour des raisons d'intérêt général ou du fait de situations différentes.

D'abord, l'article 73 de la constitution prévoit l'adaptation des lois et réglemente pour prendre en compte des caractéristiques et des contraintes particulières qui seraient propres aux collectivités d'outre-mer. De plus, la coopération intercommunale induit des compétences différenciées entre communes par transfert de compétences notamment à des syndicats. Ensuite, l'adhésion obligatoire d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) induit des transferts de compétences obligatoires et facultatifs par les communes. Par construction, la création d'une collectivité territoriale à statut particulier induit une concentration de compétences qui relèvent ordinairement de catégories de collectivités territoriales distinctes par exemple comme la métropole de Lyon. Enfin, l'article L.1111-8 du CGCT permet des délégations de compétences entre collectivités territoriales relevant de catégories différentes et l'article L.1111-8-1 permet des délégations de compétence de l'État vers une collectivité territoriale ou un EPCI.

§ 4. L'expérimentation

L'article 72 alinéa 4 de la constitution dispose que la loi ou le règlement peuvent déroger aux règles qui régissent les compétences des collectivités à titre expérimental.

Les catégories de collectivités territoriales de l'article 72 alinéa 1 de la constitution

Collectivités territoriales de droit commun	Collectivités à statut particulier		Collectivités d'outre-mer de l'article 74		
		Collectivités de l'article 73	Collectivités de l'article 72-3 alinéa 2	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	Nouvelle-Calédonie		
		Région de La Réunion			

Section 2. Une liberté à valeur constitutionnelle (décision n° 79-104)

§ 1. Une liberté fondamentale protégée par la constitution de 1958

La libre administration des collectivités territoriales n'est pas un simple principe d'organisation administrative de l'État qui pourrait être considérée comme une séparation verticale des pouvoirs. Dans la continuité de l'article 87 de la constitution de 1946, la libre administration des collectivités territoriales est une liberté publique protégée par la constitution de 1958 vis-à-vis de l'État et des autres personnes morales de droit public. Il s'agit bien d'une liberté fondamentale au sens de l'article L521-2 CGCT.

§ 2. La compétence du législateur sous contrôle du Conseil constitutionnel

Les articles 34, 72 et 72-2 de la constitution de 1958 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 (articles L1111-1 à L1116-1 CGCT).

§ 3. Les limites au principe de libre administration des collectivités

Dans sa décision n° 2022-990 QPC, le conseil constitutionnel indique que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent être assujettis « *à des obligations et à des charges* » par le législateur ; elles sont limitées par 4 conditions :

- i répondre à des exigences constitutionnelles ou concourir à des fins d'intérêt général,
- ii ne pas méconnaître la compétence propre des collectivités,
- iii ne pas entraver leur libre administration,
- iv qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée.

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 un motif suffisant pour ne pas affecter la constitutionnalité du principe de libre administration. Le conseil constitutionnel n'opère d'ailleurs qu'un contrôle restreint ; il vérifie si les conditions de limitation sont bien remplies notamment et ne censure que les atteintes disproportionnées ou les restrictions excessives de la marge d'appréciation des collectivités territoriales.

Les points communs et les différences entre les collectivités territoriales et les établissements publics

Collectivité territoriale	Établissement public
Compétences définies	
Personnalité morale de droit public	
Ester en justice	
Signer des contrats	
Leur responsabilité peut être engagée	
Disposer d'un patrimoine	
Voter un budget	
Recruter des personnels	
S'administre librement par des conseils élus	S'administre par des conseils nommés
Prendre des actes unilatéraux	Possibilité de prendre des actes unilatéraux si leur statut le prévoit

Section 3. Le contenu de la libre administration des collectivités

§ 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 » dans les conditions prévues par le législateur ; il s'agit de la composante structurelle du principe de libre administration sur laquelle veille le conseil constitutionnel (décision n° 2010-618). Ainsi chaque collectivité territoriale est gérée par un organe délibérant composé d'élus au suffrage universel : cette assemblée élue « règle par ses délibérations les affaires » de la collectivité dans le cadre déterminé par la loi. Le législateur peut instituer des divisions administratives au sein des communes et des organes élus autres que le conseil municipal et le maire (décision n° 82-149 DC).

§ 2. Des attributions effectives

Les collectivités territoriales exercent dans le périmètre de leur territoire certaines compétences qui leur sont dévolues par l'État. 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. La décision n° 2016-565 QPC précise que le législateur doit doter les assemblées délibérantes des collectivités d'« attributions effectives ». La décision n° 2018-727 QPC ajoute que les collectivités sont dotées de compétences propres définies par le législateur qui ne peuvent pas être remises en cause par des obligations ou des charges même si elles répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général.

§ 3. Une autonomie financière correspondant à leurs attributions

C'est encore le législateur qui est seul compétent pour déterminer les ressources propres des collectivités territoriales ainsi que « la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » les concernant (décision n° 90-277 DC). D'ailleurs les décisions n° 2003-489 DC et n° 2004-500 DC précisent que le législateur a la charge de déterminer précisément une part déterminante et minimale de ressources propres pour chaque catégorie de collectivités territoriales.

§ 4. Un pouvoir réglementaire reconnu aux collectivités territoriales

L'article 72 de la constitution consacre en 2003 un « pouvoir réglementaire local » aux collectivités territoriales sachant que cette possibilité de définir des règles de portée générale est ancienne ; sans épuiser tout le sujet que cette consécration emporte, il faut noter que ce pouvoir réglementaire est limité par le périmètre des compétences propres de chaque collectivité et que se pose la question de son articulation avec le pouvoir réglementaire du Premier ministre défini à l'article 21 auquel il est subordonné.

§ 5. La contrepartie : la présence du représentant de l'État dans le périmètre de chaque collectivité territoriale

L'État conserve des missions en propre auprès de chaque collectivité : la charge des intérêts nationaux, le contrôle administratif et le respect des lois. Il est possible pour le représentant de l'État de pourvoir à certaines difficultés administratives résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées normalement compétentes sous 3 conditions : i) Une disposition législative le prévoit, ii) l'absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois et iii) cette intervention s'effectue sous le contrôle du juge.