

Cours d'institutions publiques

tapé par Mathis Boukhellouf (promo 65)
mars 2018 - mai 2018

Table des matières

Introduction	3
I. Institutions. Institutions publiques	3
1) Qu'est-ce qu'une institution?	3
2) Qu'est-ce qu'une institution publique?	3
3) Le prolongement des institutions publiques politiques par les institutions publiques administratives	3
II. La notion d'institution administrative : structures et règles	4
1) Définition du terme « institution »	4
A) Définition au sens juridique du terme	4
B) Étymologie du mot « institution »	5
2) Les différentes institutions administratives	5
A) La distinction entre institutions publiques et institutions privées . .	5
B) La distinction entre institutions administratives et institutions poli- tiques	5
C) La diversité des administrations administratives	6
1 L'administration territoriale décentralisée	7
I. Administration décentralisée	8
II. Les principes constitutionnels régissant les collectivités territoriales	9
1) Les principes de la décentralisation	9
A) Le principe d'indivisibilité de la République	9
B) Le principe de libre administration	10
C) Les nouveaux principes institutionnels introduits depuis 2003	10
D) Le rôle prééminent du législateur	11
2) Les modes de répartition des compétences par catégorie de collectivités	11
A) La compétence générale et la notion d'affaire locale	11
B) Des transferts de compétences effectués suivant les compétences des collectivités	11
C) Les blocs de compétences	12
3) Les compétences exercées conjointement	12

III. Les collectivités territoriales	12
1) La commune	14
A) Les organes dirigeants de la commune	14
a) Le conseil municipal	14
b) Le maire et ses adjoints	14
B) Les attributions de la commune	15
2) Les organes de regroupement intercommunal	16
A) Le syndicat de communes	16
B) La communauté de communes	17
C) La communauté d'agglomérations	17
D) La communauté urbaine	17
E) La métropole	17
3) Le département	18
A) Historique	18
B) Les organes dirigeants du département	18
C) Les attributions du département	19
4) La région	19
A) Historique	19
B) Les organes dirigeants	19
C) Le conseil économique, social et environnemental régional	20
D) Les attributions de la région	20
2 L'administration territoriale déconcentrée	21
I. L'administration de l'État dans la région	21
1) Région et préfet de région	21
A) La compétence du préfet de région	22
3 L'administration centrale	23
I. Le Président de la République et le Premier ministre, autorités administratives	23
1) Le Président de la République	23
A) Les attributions du Président de la République, autorité administrative	23
B) Les services de la Présidence	24
2) Le Premier ministre	24
A) Les attributions du Premier ministre, autorité administrative	24

Introduction

« *Bien évidemment, vous êtes tous émus d'être là ?* », 28/03, 13h35

I. Institutions. Institutions publiques

1) Qu'est-ce qu'une institution ?

C'est un organisme au service d'une idée, par exemple au rang des institutions publiques il y a les universités, avec l'idée de la transmission, de la construction du savoir ; l'Académie française ; le Parlement avec l'idée de service de la démocratie ; les lycées et les collèges au service de l'éducation. Au rang des institutions privées, il y a la Croix Rouge pour la santé, les syndicats au service de l'idée du progrès social.

C'est une entité, c'est-à-dire un corps possédant une personnalité, des ressources, des moyens, **dont l'existence est admise par tous** et considérée comme utile à tous ou à une partie de la société. **On a des institutions publiques et privées, mais toutes au service d'une idée.**

2) Qu'est-ce qu'une institution publique ?

D'après le dictionnaire, c'est une « chose établie par des Hommes dans le domaine de la vie publique ». Le terme « institution » désigne l'ensemble des organismes et des mécanismes du pouvoir existant, dans une société à une époque donnée : les lois, les arrêtés... évoluent.

Ce sont des organismes et des mécanismes complexes, dont l'objet est la société, et le gouvernement les hommes. La pensée politique, *i.e.* l'idée qu'on veut donner, a élaboré les justifications et les fondements dont la science constitutionnelle et administrative a systématisé et classé les modèles. Deux grandes institutions : **politiques**, et **administratives**, conséquence des institutions politiques.

3) Le prolongement des institutions publiques politiques par les institutions publiques administratives

L'étude des institutions publiques politiques conduit à l'analyse des régimes politiques.

« *J'en ai perdu combien là ?* », 13h55, 28/03

Pourquoi? Il y a primauté, en France, de l'État fédéral sur les États fédérés : une commune ou une région ne peut pas voter de loi en France. Cependant, la décentralisation politique effectuée en Espagne permet aux communautés autonomes de légiférer.

Analyser des régimes politiques, c'est analyser les organismes et mécanismes de production des normes, normes qui seront créatrices de droits et d'applications : voir la pyramide de Kelsen. La norme supérieure prévaut sur la norme inférieure : par exemple, la France est condamnée par l'Europe lorsque des directives européennes ne sont pas respectées.

Le recours aux institutions s'effectue :

- pour une incidence locale : par le tribunal administratif;
- pour une incidence nationale : directement devant le Conseil d'État, plus haute juridiction.

L'étude des institutions publiques administratives conduit à l'analyse des régimes ou des systèmes administratifs, *i.e.* des organismes et mécanismes d'**application de ces normes** nationales aux citoyens sur l'ensemble du territoire. Elle conduit à l'analyse des organes et procédures qui sont les relais de ces normes, du centre de l'État jusqu'à l'extrémité de ses limites territoriales.

Dans le langage quotidien, le mot « administration » désigne des réalités nombreuses et diverses : administrer une commune, un département... Dans le vocable juridique, dans la gestion d'un patrimoine, l'administration s'entend au sens d'administration publique : finalement le terme d'administration revêt un sens très vaste.

II. La notion d'institution administrative : structures et règles

1) Définition du terme « institution »

A) Définition au sens juridique du terme

Le terme institution possède une signification à caractère :

- organique (la structure);
- fonctionnel (un corps de règle).

Sous un angle organique, ce sont des structures dont le fonctionnement est régi par le droit : *e.g.* le Parlement et la famille. Sous un angle fonctionnel, ce sont des mécanismes, constitué de faisceaux de règles qui régissent un organe ou une situation juridique donnée.

En droit public, le parlement est régi par des règles ou mécanismes comme le droit de dissolution – Chirac et la dissolution de l'Assemblée Nationale en 1997. Dès lors, le droit de dissolution peut être qualifié d'institution, c'est aussi le cas en droit privé, avec la famille (mutation importante).

Pourquoi ces deux approches? Pour l'approche organique, les institutions administratives sont des structures composées de personnel, certaines dotées de compétences décisionnelles, d'autres affectées à des tâches d'exécution (les agents) et accomplissant des missions.

Deux approches, là encore – déconcentration et décentralisation –, déterminent les relations hiérarchiques ou non entre les échelons (État, collectivités territoriales).

B) Étymologie du mot « institution »

- *Instituer* : établir, mettre sur pied, fonder, ou encore organiser, ordonner, régler.
- Les institutions sont **ce qui permet de tenir debout**.
- Instituer, c'est **établir, fonder de manière durable**.

2) Les différentes institutions administratives

A) La distinction entre institutions publiques et institutions privées

Les institutions publiques sont construites et régies pour le bien public, et les institutions privées par le droit privé. Par exemple le mariage relève du droit privé, et le parlement du droit public. Des établissements privés peuvent exercer une mission de service public : nourrir les gens, les transporter – après l'ouverture à la concurrence sur les rails –. D'où que ce critère formel de distinction est insuffisant, purement rhétorique. Sa pertinence est contestable en matière de droit positif. Des entreprises publiques (EPIC, SEM, ...) se livrent à des activités commerciales de production de biens et services qui sont qualifiées de publics, c'est-à-dire non administratives, comme la SNCF.

Même si une institution privée est dirigeante, il peut y avoir contrôle de l'État et/ou de la collectivité territoriale, qui ont un pouvoir de contrôle et de direction. À Givors par exemple, le théâtre est dirigé par un organisme privé, mais la programmation annuelle est décidée par la mairie.

« Bien évidemment, confiance n'empêche pas contrôle », 14h19, 28/03

Il convient de distinguer institution administrative d'institution juridictionnelle.

« Derechef », 14h26, 28/03

Les institutions administratives se définissent par leur fonction qui consiste en l'administration « des hommes et des choses ». Mais administrer « des hommes et des choses », c'est large et insuffisant : d'où la fonction administrative de rendre la justice, *i.e.* dire le droit. Cette fonction appartient à d'autres institutions publiques (tribunaux, cours de justice), ces juridictions ne sont pas des institutions administratives, elles constituent des institutions juridictionnelles. Elles ne seront pas traitées ici. À noter que le Conseil d'État est la seule institution administrative et constitutionnelle.

« Alors cette année, c'est un bon cru ! Vous êtes en forme ! Arrêtez d'être dynamiques, vous m'impressionnez ! Vraiment je m'incline ! », 14h32, 28/03

B) La distinction entre institutions administratives et institutions politiques

La distinction est délicate voire impossible : la vie politique et administrative sont étroitement imbriquées l'une dans l'autre, et ce même s'il y a une séparation des pouvoirs (gouvernement :

exécutif, Parlement : législatif). Par exemple, le ministre est autant une autorité politique, en tant qu'acteur de la scène politique, qu'une autorité administrative, *i.e.* un homme politique dirigeant des services administratifs. Quand au préfet, il est certes le représentant local, l'incarnation locale de l'État, mais il est d'abord le représentant de chacun des ministres : il devient une autorité politique puisqu'il va devoir faire exécuter des décisions. Il a un devoir d'obéissance et de loyauté. Il n'y a rien d'étonnant dans cette proximité, cette confusion, qui sont normales : l'administration est conçue comme l'organe d'exécution de la décision politique. L'article 20-2 de la Constitution de 1958 assure que le gouvernement « dispose » de l'administration.

La frontière entre décision et administration est floue. En principe, l'administration est subordonnée au pouvoir politique mais elle peut constituer elle-même un pouvoir autonome et parfois concurrent. On parle, d'après la terminologie juridique, d'« autorité administrative ». Cette expression n'est absolument pas synonyme d'institution administrative, même s'il y a des relations étroites. Sont considérées comme autorités administratives les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif (EPA), les organismes de sécurité sociale et les organismes chargés de la mission d'un service public administratif.

C) La diversité des administrations administratives

Deux différences, l'une relative à la forme juridique, l'autre à leurs attributions :

1. **forme juridique** : elles peuvent être des personnalités juridiques (collectivités territoriales, établissements publics), ce sont alors des personnes morales. Quand elles n'ont pas de personnalité morale, ce sont des simples services. Intérêt d'avoir une personnalité morale pour une commune : acheter, vendre, demander réparation... Avoir une représentation juridique en somme. Une personne engage sa responsabilité pénale. Le civil sert à dédommager financièrement, cf. « se constituer partie civile ». Le pénal sert à punir ;
2. **attributions et compétences** : certaines institutions **ont le pouvoir de décider**, et d'autres ont une **capacité juridique consultative** : elles produisent **des avis**, destinés à éclairer l'autorité administrative.

Par exemple, la Corse voulait mettre le corse comme première langue à l'école, mais le Conseil d'État a émis l'avis que le français doit rester la première langue : le corse serait enseigné en deuxième langue. Les corses voulaient calquer le modèle belge : parler français pour l'administration, le corse sinon.

On a des statuts différents mais une République une et indivisible.

« Vous voulez une pause ? Non... ! J'ai de l'humour hein ? », 14h51

Les institutions administratives sont organisées dans différentes logiques. La principale logique est de distinguer l'État et son administration administrative d'une part, et bien évidemment les collectivités territoriales d'autre part. Dans le langage politique et juridique, l'administration locale (par opposition à nationale) est aujourd'hui qualifiée d'administration territoriale (par opposition à centrale).

Chapitre 1

L'administration territoriale décentralisée

Il y a deux dimensions de l'administration territoriale : le qualificatif « territorial » doit être compris comme signifiant « local ». C'est donc l'administration locale. Le caractère local revêt lui-même deux sens :

1. dans un premier sens, il s'oppose à « central » ;

« *Qui détient une carte électorale ?*

tout le monde lève la main

Nous sommes perdus. », 15h33, 28/03

2. dans un second sens, il s'oppose à « national ».

Chacun de ces deux sens correspond à un système d'administration publique : la déconcentration et la décentralisation. L'expression « administration territoriale » recouvre ces deux sens et contient ces deux systèmes.

Dans l'opposition à « central », « territorial » désigne ce qui n'émane pas du centre (Paris), ce qui est situé localement. Concrètement, ce n'est pas le centre, plus précisément le gouvernement et ses ministres, et ce n'est pas le centre qui agit mais ses agents locaux. Il s'agit de l'administration locale des affaires, des affaires de l'État qui, au moyen d'autorité et de services déconcentrés et répartis sur l'ensemble de l'État, vont répondre aux besoins et vont être chargés de missions.

Dans l'opposition à « national », « territorial » se rapporte à des intérêts, entendre « affaires » autres que celles de la nation, des intérêts qui sont propres à un territoire déterminé. La nation dans son ensemble n'est pas concernée. Les intérêts concernés sont spatialement et démocratiquement réduits à une collectivité particulière. La population concernée prend elle-même en charge l'administration de ses propres intérêts... À relativiser au vu de certains taux d'abstention énormes. À Givors, il y a 20 000 habitants mais seulement 1500 inscrits qui ont voté : les personnes élues représentent-elles bien la majorité, à part juridiquement ?

Cadre réglementaire de la déconcentration : l'administration territoriale est juridiquement définie par l'article premier de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite loi ATR. Sa mise en œuvre suppose la division administrative du territoire national en espaces locaux. Cette division conduit à l'institution de circonscriptions administratives, on parle du périmètre administratif. Dans le cas de la décentralisation, on a des collectivités territoriales, *i.e.* des groupements humains, des populations référées à un territoire particulier. On peut par ailleurs noter que les départements sont des créations intellectuelles, ils ont été pensés, contrairement aux communes qui ont une création propre.

L'administration territoriale est à la fois décentralisée et déconcentrée.

I. Administration décentralisée

La décentralisation est un processus consistant pour l'État à **transférer** au profit des collectivités territoriales certaines compétences. Lorsqu'il transfère ces compétences, il transfère les ressources correspondantes.

La décentralisation repose sur trois grands principes :

1. le principe de **libre administration** des collectivités territoriales ;
2. l'**absence de tutelle** d'une collectivité sur une autre ;
3. la **compensation financière** des transferts de compétence.

Ces trois principes ont du mal à être appliqués. Face au manque de moyens, les collectivités territoriales doivent taxer, mais augmenter les impôts n'est pas viable pour les élus. Les communes vont alors former des communautés de communes : par transfert de compétences, comme les communes n'y arrivent pas seules, elles vont alors s'unir pour réaliser, par exemple, l'aménagement du territoire. Résultat des courses : les collectivités territoriales s'administrent librement.

Il y a cependant un paradoxe : la commune seule et isolée ne peut pas se développer, donc elle adhère à un groupement, mais en y adhérant, elle transfère ses compétences à un établissement public, la communauté de communes, qui n'a pas les mêmes règles car il n'est pas soumis au principe de libre administration.

La compensation financière a aussi des limites, comme le montre la péréquation entre régions et départements. Il en est de même pour les transferts de compétences. Quand un agent de l'État reçoit le public pour des documents par exemple, c'est un agent communal payé par les impôts locaux qui va recevoir les papiers au nom et pour l'État. C'est la continuité territoriale : on peut faire une demande de passeport partout en France, mais comme l'argent manque, ce processus est centralisé dans une commune particulière.

Tout ça pour dire que les collectivités territoriales sont des institutions administratives dont l'organisation et les attributions sont entièrement déterminées par la Constitution, plus précisément les lois et les décrets : *e.g.* les rythmes scolaires décidés par l'État mais non voulus par les constitutions territoriales qui adaptent localement leurs rythmes.

La France, c'est 13 régions, 101 départements, 35 000 communes. Un système à plusieurs échelons, avec aussi le statut particulier des métropoles (Paris, Lyon, Marseille) qui va certainement évoluer. Le territoire n'est plus déterminé, avec une population déterminée.

À ces trois échelons, il faut ajouter les **établissements publics de coopération intercommunaux** (EPCI). Il s'agit notamment de communautés de communes, communautés d'agglomération. On a voulu mettre en place une rupture en 1999 : la première étape a lieu en 1890 avec la création du syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), pour permettre un rassemblement communal pour financer l'assainissement. Les résultats étant positifs, une ordonnance aboutit à créer les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) pour gérer plusieurs domaines comme la voirie, l'éclairage, etc. Viennent bien plus tard les districts, puis les communautés de villes... Ces établissements et syndicats s'accumulaient sans être vraiment unifiés, jusqu'à la loi du 12 juillet 1999 portée par J.-P. Chevènement, qui permet l'harmonisation de l'intercommunalité. On passe d'une politique de guichet – mesures instituées car les collectivités en ont besoin – à une politique de projet, pour penser plus territoire que commune.

Évidemment, chaque collectivité territoriale possède un nom, un territoire, une population.

II. Les principes constitutionnels régissant les collectivités territoriales

La Constitution, dans sa rédaction issue de la révision du 17 mars 2003, proclame l'organisation décentralisée de la République dès l'article premier, et l'article 72, quant à lui, précise que les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Cet article dispose également que toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivité(s) mentionnée(s) dans cet article.

1) Les principes de la décentralisation

A) Le principe d'indivisibilité de la République

Le principe d'indivisibilité de la République impliquait l'uniformité des règles d'organisation et de fonctionnement pour chaque catégorie de collectivité territoriale. La loi constitutionnelle de 2003 concilie désormais ce principe avec la diversité statutaire des collectivités en permettant au législateur, en considération des particularismes locaux, de créer une collectivité dotée d'un statut particulier ou de modifier l'organisation d'une collectivité **après consultation des électeurs**. La Constitution (article 23), tout en conférant l'exercice du pouvoir réglementaire général au seul Premier Ministre, reconnaît aux collectivités, depuis la réforme de 2003, l'exercice d'un pouvoir réglementaire secondaire pour l'application des lois concernant l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales.

B) Le principe de libre administration

L'article 72 de la Constitution énonce deux autres principes fondamentaux qui président à l'organisation et au fonctionnement des collectivités, à savoir le principe de libre administration et le principe du contrôle administratif de l'État. Le principe de libre administration implique l'élection des membres des assemblées délibérantes au suffrage universel direct. Il implique également que le pouvoir de décision conféré aux assemblées délibératives porte sur des attributions effectives et que la collectivité dispose des moyens humains et financiers garantissant son autonomie. Le principe de contrôle administratif de l'État est inhérent à la notion même de collectivité. Les collectivités sont des institutions administratives bénéficiant un statut d'autonomie et sont également soumises au respect des règles de droit d'un État unitaire tout comme au principe d'égalité des citoyens devant la loi.

C) Les nouveaux principes institutionnels introduits depuis 2003

- le **principe de subsidiarité** donne vocation aux collectivités à l'égal de l'État à recevoir des attributions servant des missions d'intérêt national et non plus exclusivement des attributions centrées sur des intérêts de niveau local. Ce principe devient un nouveau critère de répartition des compétences entre les collectivités et l'État. Le législateur estime donc quel est le niveau le plus performant pour exercer une compétence, les compétences régaliennes restant cependant à la charge de l'État. L'article 72 précise que les collectivités ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ;
- le **principe de collectivité chef de file** a pour objectif de garantir l'efficacité et la cohérence d'une action publique que des collectivités ont décidé de mener ensemble. Au lieu que chacune d'entre elles réalise sa part de l'action commune correspondant à ses compétences, il est plus efficace de confier à l'une des collectivités concernées les compétences de ses partenaires et par voie de conséquence de lui laisser le soin d'être le maître d'œuvre de l'opération. Les collectivités territoriales intéressées désignent par voie contractuelle la collectivité chef de file, c'est-à-dire la plus efficace pour porter l'opération et sollicite pour une habilitation le législateur afin de pouvoir agir en leur nom et disposer de leurs compétences. C'est à nouveau l'article 72 qui prévoit ce principe, et c'est la Constitution qui assortit cette difficulté d'une limite, à savoir qu'aucune collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre ;
- le **principe du droit à l'expérimentation** a pour objet d'accorder à une collectivité un pouvoir normatif équivalent à celui de l'État et ceci afin d'adapter à titre expérimental et sous réserve d'une habilitation (législative ou parlementaire) certaines dispositions d'une loi ou d'un règlement national pour mener une action publique d'intérêt local. La notion d'innovation est fondamentale puisqu'on confère un pouvoir normatif de même niveau que celui détenu par le gouvernement à une collectivité ;
- le **principe de participation des citoyens aux processus décisionnaires**, qui se traduit

notamment par le droit de pétition ou le droit de référendum constitutionnel ;

- le **principe des ressources financières** oblige le législateur à prévoir que les ressources propres constituent la part prépondérante des ressources totales des collectivités.

D) Le rôle prééminent du législateur

Les lois de décentralisation de 1982 et de 1983 se sont attachées à faire preuve de cohérence dans le transfert des compétences de l'État, d'une part en assignant une vocation spécifique à chacune des trois catégories de collectivité, et d'autre part en attribuant les mêmes compétences aux collectivités appartenant à la même catégorie. La commune cristallise l'intérêt local, le département est le médiateur des localités et la région est promotrice du développement et de la structuration du territoire.

La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République apporte un second souffle à la décentralisation de 1982, d'une part en réformant la coopération intercommunale en l'orientant vers le développement des territoires, et d'autre part en accentuant la participation des citoyens avec l'instauration de la consultation locale.

La loi de 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales est la première loi à donner un contenu aux principes et pouvoirs nouveaux prévus par la loi constitutionnelle de 2003. Cette loi opère un nouveau et significatif transfert de compétences de l'État vers les collectivités, et plus particulièrement en faveur des départements et des régions.

2) Les modes de répartition des compétences par catégorie de collectivités

A) La compétence générale et la notion d'affaire locale

La **clause de compétence générale**, en vigueur depuis les lois départementales et municipales de 1871 et 1884, étendue à la région par la loi de mars 1982, exprime la vocation des collectivités à prêter les affaires d'intérêt local répondant aux besoins de leur population. Chaque collectivité intervient donc dans tous les domaines de la vie locale pour satisfaire les besoins de la population, mais ceci dans le cadre de ses capacités financières dans le respect de la légalité et sans porter atteinte aux compétences attribuées à l'État ou à d'autres collectivités.

B) Des transferts de compétences effectués suivant les compétences des collectivités

Les lois de décentralisation de 1982 s'inscrivent dans une démarche de spécialisation des collectivités. Une compétence revient donc à la collectivité estimée la plus adaptée ou la plus pertinente pour l'exercer. Par exemple, la commune s'occupe de l'urbanisme, le département s'occupe de l'aide sociale et des services de santé, la région de la promotion culturelle.

C) Les blocs de compétences

Extrait de la loi du 7 janvier 1983 : « la répartition des compétences entre les collectivités et l'État s'effectuera dans la mesure du possible en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements, ou aux régions, de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit à la commune, soit au département, soit à la région ». Le souhait du législateur de transférer des compétences par bloc n'a pu s'appliquer pleinement et il a dû se résigner à répartir entre chaque catégorie de collectivité des compétences appartenant à un même domaine. Chacune des catégories de collectivité exerce une fraction de compétences.

Par exemple, la formation professionnelle a pu se voir attribuer en un bloc à la région, et l'urbanisme à l'échelon communal.

3) Les compétences exercées conjointement

L'article 1 alinéa 2, de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 dispose que « les communes, les départements et les régions concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'aménagement du cadre de vie ». Les collectivités publiques et l'État peuvent s'associer par voie conventionnelle pour des actions recouvrant des intérêts publics communs. « *Faites preuve d'indulgence, j'étais dessinatrice dans une autre vie !* », 16h01, 4/04

III. Les collectivités territoriales

Les communes, départements et régions constituent les **collectivités territoriales de droit commun** : le modèle d'organisation est le même. Cela se traduit par une assemblée délibérante dont les membres sont élus directement par la population et l'exécutif désigné par et parmi l'assemblée délibérante. Cet exécutif dispose de la réalité de l'exercice du pouvoir dans la collectivité. Deux points de vue :

- juridique : titulaire de droits et d'obligations – exemple de droit : droit d'assigner une personne, de mettre en place une cantine ;
- obligations : l'éclairage public par exemple.

Différences entre déconcentration et décentralisation : la décentralisation suppose l'existence d'une collectivité territoriale.

« *Entre Briac et vous, je me sens heureuse !* », 16h51, 4/04

« *Si vous avez des difficultés, vous retrouverez Briac et vous lui chanterez "Briac, Briac ! IP, IP !"* », 16h52, 4/04

« *Je ne vais pas vous demander de passer sous le bureau, ça ferait désordre ! Si je suis assise et que vous êtes sous le bureau, ça craint !* », 16h58, 4/04

La déconcentration totale est impossible, d'où la présence de préfets qui sont la représentation de l'État au niveau de la collectivité région ou département. Tout se décide au niveau de l'État, les collectivités territoriales n'ont pas d'existence propre.

Les repères législatifs : la loi Defferre du 2 mai 1982 relative aux droits et obligations des communes, des départements et des régions, l'affaire du septennat Mitterrand. Avant 1982, le préfet décidait du fait opportun ou pas d'un acte, on parlait d'agir *a priori*, depuis 1982 on parle de contrôle *a posteriori* : l'acte doit être publié, notifié s'il s'agit d'un acte individuel, le préfet ne peut que déférer l'acte au juge administratif (déféré préfectoral). C'est un contrôle juridictionnel.

« La ville de...

– Givors !

– N'avait pas de...

– Givors ! », 17h15, 4/04

La région devient une collectivité pleine et entière le 16 mars 1986, date à laquelle ont lieu les premières élections régionales, et ce bien que les régions aient toujours existé. Cela intervient aussi tard car on ne voulait pas de province, pas de gouvernant, de fédéralisme, de préfet qui ait la main-mise sur l'ensemble des circonscriptions.

Ainsi, la loi de 1982 est une réforme d'ampleur qui nécessitait du temps, et la loi de 1982 pose les principes, soit la locomotive avant que celles (une cinquantaine) de 1983 à aujourd'hui ne s'ajoutent. On parle du millefeuille administratif français, bien spécifique à notre pays, une décentralisation administrative. La réforme des années 1982 à 1986 apporte des changements considérables allant dans le sens d'une décentralisation élargie. Sur le plan des compétences, les collectivités reçoivent un grand nombre de compétences transférées par l'État dans des secteurs importants de la vie publique. Aux communes reviennent l'urbanisme, aux départements l'aide sociale et les collèges, aux régions le développement économique et les lycées. Finalement, la loi du 2 mars 1982 marque l'acte I de la décentralisation.

La deuxième étape est la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. De là, il y a des modifications, en ce que les acquis de 1982 se voient renforcés, mais symboliques, car la région est pleine et entière depuis 1986, le principal symbole étant que la collectivité territoriale **apparaît dans la Constitution**.

La loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales, est qualifiée par certains d'acte III, mais de fait, non : elle va certes renforcer la décentralisation, mais elle reste dans la continuité, il n'y a pas de rupture, l'objectif principal étant de réduire le nombre de groupements de communes. On ne veut plus de commune isolée, l'intercommunalité devient une obligation. Un paradoxe est levé : il y a entrave au principe de libre administration car transfert de compétences à une institution désignée et non pas élue.

Le vrai acte III vient alors par les réformes de 2014-2015 :

1. loi MAPTAM du 27 janvier 2014 ;
2. loi relative à la délimitation des régions, réforme du calendrier électoral, 16 janvier 2015 ;
3. loi NOTRe, 7 août 2015

1) La commune

Les communes ont été créées par la loi du 14 décembre 1789. Elles ont remplacé les villages, les paroisses, les communautés d'habitants, etc. Leurs origines sociales et géographiques sont donc très anciennes. Sur environ 37000 communes, 30000 comportent moins de 2000 habitants. Sur ces 30000, 80% comptent moins de 1000 habitants. À l'opposé, il n'y a qu'un peu moins de 1000 communes qui comportent plus de 10000 habitants, et seulement 5 métropoles dépassent les 300000 habitants.

A) Les organes dirigeants de la commune

a) Le conseil municipal

Le conseil municipal est élu pour une durée de six ans. Les membres du conseil municipal sont en nombre variable, de 9 à 69. La ville de Givors en compte 33 membres. Ils sont élus par les habitants de la commune, selon un scrutin qui varie en fonction du seuil démographique. Le mandat de ces membres peut être abrégé dans deux cas de figure :

1. les élus peuvent démissionner individuellement ou collectivement ;
2. le conseil municipal connaît une dissolution générale par décret motivé pris en Conseil des ministres. Il s'agit d'une mesure grave qui relève du gouvernement, qui constate l'incapacité de l'assemblée, minée de conflits politiques, à mener ses fonctions.

C'est l'assemblée délibérante de la commune. Ses décisions sont prises par délibérations, à entendre comme acte administratif. Le conseil municipal est dans l'obligation de se réunir au moins une fois par trimestre.

« En général ce sont des personnes plutôt âgées [qui participent au conseil municipal], sauf moi qui ai 20 ans. », 13h56, 11/04

b) Le maire et ses adjoints

Le maire est désigné par et parmi les membres du conseil municipal. Il ne s'agit donc pas d'une élection au suffrage universel direct, mais d'une élection au suffrage universel indirect. L'usage veut que la personne en tête de liste soit élue maire.

Le conseil municipal désigne par proposition du maire les adjoints municipaux. Ces derniers et le maire sont élus pour la même durée. En droit, le terme « municipalité » désigne le maire et les adjoints. Selon la formule classique, le maire est seul chargé de l'administration. Cela signifie

que ses responsabilités sont spécialisées. **Le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer, par arrêté, une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoint(s)**, en demeurant donc responsable juridiquement. Les délégations sont données aux adjoints par le maire, susceptible éventuellement d'un recours. Son rôle consiste à exécuter les décisions du conseil municipal, à ce titre, il dispose du pouvoir de prendre toutes les décisions pour mettre en œuvre les délibérations du conseil. Avant de signer toute convention, on demande au conseil municipal sa confirmation.

Le maire assure la marche quotidienne et continue des services communaux :

- il est le chef de service du personnel communal, contrairement aux autres élus. Il doit saisir l'avis du conseil de discipline de la fonction publique territoriale ;
- il est également l'organisateur des services municipaux : réglementation des heures d'ouverture des services municipaux, ...

Le maire reçoit des pouvoirs propres de la loi, qu'il exerce seul, sans le conseil municipal. Le plus célèbre de ces droits est la police administrative. Il assure le bon ordre, la sécurité, la salubrité publiques. Il assure en fait la paix sociale sur l'ensemble du territoire. L'article 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) lui confère donc un pouvoir général, contrôlé par le juge administratif pour prévenir d'éventuels abus : contrôle de proportionnalité. À ce titre, le juge administratif annulera les arrêtés de portée générale et absolue, par exemple les arrêtés anti-mendicité au niveau de la commune.

Les adjoints sont les collaborateurs personnels du maire. Leur participation à la générale se fait par une délégation de fonction du maire à leur profit précisément réglé par la loi. La priorité dans l'attribution des délégations est donnée aux adjoints. La loi est très claire : les conseillers peuvent obtenir une délégation de fonction seulement si la totalité des adjoints est d'accord. Dans ce cas, le maire a l'obligation de lui attribuer une délégation. Le maire reste maître de la délégation consentie. Il n'y a donc pas de délégation de signature, et encore moins de délégation de pouvoir. Le fait que le maire soit désigné par les conseillers municipaux et qu'il exécute les délibérations du conseil municipal ne doit pas être pris pour le fait que c'est un simple exécutant. C'est avant tout le chef d'une majorité, il dirige le conseil municipal, il ne lui obéit pas car c'est lui qui fixe les orientations, l'ordre du jour et les sujets de réflexion. Il dirige mais n'exécute pas.

B) Les attributions de la commune

Le conseil municipal et le maire administrent ensemble les affaires communales. Conformément aux articles 34 – le législateur va définir des compétences – et 72 – les collectivités territoriales s'administrent librement – de la Constitution, le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Cet article du code général des collectivités territoriales lui confère un titre de compétence générale. Le conseil municipal est en fait compétent pour délibérer, *i.e.* décider,

sur toute affaire qui présente un intérêt communal, c'est-à-dire un intérêt propre au territoire ou aux habitants. En fait, la commune peut intervenir dans tous les domaines. Il est très simple d'attacher un intérêt communal, que ce soit au niveau communal ou au niveau des habitants. Ce qui ne concerne pas la commune relève de la compétence du juge administratif, pour limiter là encore d'éventuels abus de la part des prestataires. Ce juge administratif peut annuler, pour illégalité, une délibération du conseil municipal ou un arrêté du maire.

Les principales attributions ou **domaines de compétences des communes** sont :

- les **finances communales** et le **budget communal**. Article L. 2312-1 du CGCT : « le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal ». Ce budget doit comporter les dépenses obligatoires, c'est-à-dire les dépenses que la loi met à la charge des communes. Les recettes comprennent le produit des impôts communaux ;
- l'**organisation des services publics** communaux ;
- la **gestion du patrimoine** communal (les biens, propriétés communales).

La loi attribue des compétences précises aux autorités communales dans certaines matières. Par exemple, en matière d'urbanisme, le conseil municipal élabore un document à caractère réglementaire, le PLU, et le maire délivre les permis de construire en application de ce règlement d'urbanisme communal. En matière d'enseignement, l'article L. 2121-30 du CGCT dispose : « le conseil municipal décide la création et l'implémentation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département », c'est-à-dire le préfet.

2) Les organes de regroupement intercommunal

Les administrés sont de plus en plus exigeants : réseaux de transports en commun, équipements publics, ... Mais seules, les communes ne peuvent y parvenir. La première l'intercommunalité est apparue le 22 mars 1990, c'était un syndicat d'intercommunalité de service destiné à régler les problèmes d'assainissement, donc à vocation unique. Les résultats étant positifs, on a mis en place des intercommunalités à vocation multiple, avant de mettre en place les districts. L'intercommunalité permet de réformer le système communal. L'idée est de permettre à des communes de se regrouper pour prendre en charge leurs problèmes de développement. Elles le feront dans le cadre d'établissements publics, au sein desquelles elles se fédéreront, c'est-à-dire qu'on mettra en place des conseils où toutes les décisions concernant l'économie, le développement, seront votées. La loi a créé les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

A) Le syndicat de communes

C'est l'établissement public de coopération intercommunal le plus ancien (loi du 22 mars 1890). Il est à vocation unique, on l'appelle SIVU. C'est seulement en milieu rural qu'on le trouve. Il n'y a

aucune ressource propre. Ce sont les contributions des communes qui vont répondre au financement, en fonction des besoins. À terme, il est question de le faire disparaître en faveur d'une approche territoriale, pour réfléchir en termes de projet et plus de gestion.

B) La communauté de communes

Installée par la loi du 9 février 1992, la loi ATR, elle n'a aucune exigence de taille démographique. On passe d'une politique de guichet à une politique de projet. Il s'agit pour les communautés de communes de traiter de l'aménagement du territoire et donc développement économique. L'intérêt est de profiter des dotations de l'État, et là encore il y a un problème : le plus souvent, ces communautés sont plusieurs à s'associer pour y parvenir, le seuil démographique est donc souvent dépassé. La loi de 2015 leur transfère alors d'autres compétences, comme l'accueil des gens du voyage, la gestion des déchets, l'eau, l'assainissement. Les contributions proviennent des *quatre vieilles*.

C) La communauté d'agglomérations

Installée par la loi du 12 juillet 1999 à l'initiative de J.-P. Chevènement. La loi exige qu'elle soit créée dans les agglomérations d'au moins 50000 habitants. C'est un modèle particulièrement intégrateur pour les communes membres car cette communauté reçoit de plein droit un maximum de compétences ainsi soustraites à chaque commune membre. La loi du 7 août 2015 lui transfère aussi de nouvelles compétences : PLU, tourisme. C'est une intercommunalité à fiscalité propre car cette elle dispose d'un budget propre.

D) La communauté urbaine

Créée par la loi du 31 décembre 1966, il y en avait quatre au départ : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Elle tend à disparaître, au profit de la métropole. Ce sont de très grandes agglomérations urbaines, qui gèrent à la fois les transports, le développement économique, les aides à la population, etc.

E) La métropole

La loi du 16 décembre 2010 met en place cette forme d'EPCI. Il s'agit de développer une communauté urbaine avec un statut renforcé, en donnant plus de compétences communales, régionales et départementales. Par exemple, le 69M gère ses collèges, et plus le 69D. La métropole gère aussi le RSA. L'État transfère également la responsabilité des grands équipements. Neuf métropoles d'office sont créées : Bordeaux, Lille, Grenoble, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse, auxquelles se sont aujourd'hui ajoutées onze autres métropoles. À propos de Lyon, métropole expérimentale, les 59 maires du 69M vont siéger à la métropole, avec autant de votes qu'ils disposent de conseillers. L'intérêt de la métropole est aussi de baisser le prix du chauffage et des transports, les maires négociant les tarifs. Une autre particularité est celle des métropoles du

Grand Paris et d'Aix-Marseille–Provence, où il s'agit de formules particulières où il y a un statut véritablement spécifique.

3) Le département

A) Historique

Historiquement, le département est né en plusieurs étapes :

- d'abord, la Révolution française (loi du 22 décembre 1789) : « il sera fait une nouvelle division du Royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration », le département est à la fois une circonscription électorale (aspect politique) et une circonscription administrative, ce qui traduit une forte opposition au fédéralisme ;
- loi du 28 pluviôse an VIII : un **préfet** est installé dans chaque département. Deux autres institutions sont créées : le conseil de préfecture (qui deviendra le **tribunal administratif**) et le conseil général (qui deviendra le **conseil départemental**).

Il y a une signification politique de cette organisation : on souhaitait supprimer les provinces de l'Ancien Régime, et en même temps, les privilèges.

Pour exister en tant que collectivité territoriale, le département doit posséder :

- **la personnalité juridique** : deux décrets de 1811 transfèrent aux départements la propriété des bâtiments et des routes ;
- **l'élection des administrateurs** : la loi du 22 juin 1833 pose le principe de l'élection des conseillers généraux par cantons ;
- la **loi du 10 août 1871** confirme l'aptitude du conseil général à régler les affaires propres à ses habitants ;
- la **loi du 2 mars 1982** lui donne un exécutif propre ;
- la **loi du 17 mai 2013** change le nom de « conseil général » par celui de « conseil départemental ».

B) Les organes dirigeants du département

- Chaque département est divisé en circonscriptions électorales appelées **cantons** : les électeurs élisent un conseiller départemental. L'ensemble des conseillers départementaux forment le **conseil départemental**, assemblée délibérante.
- Le scrutin est binomial, paritaire et majoritaire, à deux tours.
- La première réunion est consacrée à l'élection de son président et sa commission permanente, composée entre 4 et 15 vice-présidents.
- L'exécutif départemental : le **président du conseil départemental est l'autorité exécutive du département**.

- Le conseil départemental élit la **commission permanente**. Le président et ceux des membres de la commission permanente forment le **bureau**.
- **Le président du conseil départemental consent à ses vice-présidents des délégations de pouvoirs.**

C) Les attributions du département

- **Action sociale** : c'est la compétence de principe. La loi du 7 août 2015 attribue une mission de solidarité territoriale visant à soutenir les activités en milieu rural ;
- **éducation** : les collèges (bâtiments, personnel non enseignant) ;
- **culture** : bibliothèques, musées, archives départementales.

4) La région

A) Historique

Après l'échec du référendum de 1969 visant à créer des régions comme collectivités territoriales, cette action est poursuivie, mais sous une forme particulière, celle d'établissement public : la région est alors érigée par la **loi du 5 juillet 1972** en établissement public chargé de son développement économique et administré par un conseil régional.

L'établissement public est une personne morale de droit public. À la différence de la collectivité territoriale, l'établissement public ne possède pas de compétence générale, mais une compétence spéciale, c'est-à-dire limitée à certaines matières. De plus, l'établissement public régional comporte une assemblée délibérante, composée d'élus, mais qui le sont à un autre titre : il n'existe pas d'élection régionale et le préfet de région exécute les affaires ainsi que les délibérations du conseil régional. La loi de 1972 correspond donc à une décentralisation très imparfaite.

L'étape finale est franchie avec la loi du 2 mars 1982, qui transforme les régions en collectivités territoriales. Les régions deviennent cependant effectives seulement le **16 mars 1986**, date des premières élections régionales. Depuis la révision constitutionnelle de 2003, les régions sont inscrites dans la Constitution.

Est désigné préfet de région le préfet du département où se trouve la capitale de la région. Dans certaines régions, le préfet de région est donc aussi préfet de département.

B) Les organes dirigeants

- Le conseil régional est composé d'un président, de vice-présidents et d'une commission permanente.
- Le président du conseil est l'organe exécutif.
- La durée du mandat est de 6 ans et les séances du conseil régional sont publiques, il y en a au moins une par trimestre.

C) Le conseil économique, social et environnemental régional

- Le CESER est une **assemblée consultative représentant les « forces vives » de la région**.
- Il remplit une **mission de consultation** auprès des instances politiques de la région. Il ne prend aucune décision mais émet des avis, par lesquels il participe à l'administration de la région.
- Chaque CESER est composé de quatre « collèges » représentant **quatre catégories socio-professionnelles** :
 - les entreprises et activités non salariées ;
 - les organisations syndicales de salariés ;
 - les organismes et associations participant à la vie collective de la région ;
 - des personnalités qualifiées participant au développement régional.

Le nombre des membres d'un CESER varie selon les régions. Les membres sont désignés (et non élus) pour six ans renouvelables.

Il est obligatoirement saisi pour donner son avis, avant leur examen par le conseil régional, sur des documents relatifs :

- à la préparation et à l'exécution dans la région du plan de la nation ;
- au projet de plan de la région et à son bilan annuel d'exécution, ainsi qu'à tout document de planification et aux schémas directeurs ;
- aux différents documents budgétaires de la région ;
- aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer ;
- aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire.

Des demandes d'avis sur des projets économiques, sociaux, culturels ou environnementaux intéressant la région peuvent lui être adressées par le président du conseil régional. Le CESER peut aussi, de sa propre initiative (auto-saisie), émettre des avis sur toute question relevant des compétences de la région.

D) Les attributions de la région

La loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé les compétences régionales, mais de manière moindre que prévu et la région a surtout **des fonctions de programmation, de planification et d'encadrement de l'action des collectivités situées dans son ressort**.

Ces compétences nouvelles des régions n'enlèvent rien à leurs anciennes compétences :

- rôle majeur dans l'élaboration et l'exécution de la partie régionale du **contrat de plan** ;
- gestion des **trains régionaux de voyageurs**, notamment ferroviaires (réseau des TER).

« *Donc, ce qu'on a vu ce jeudi avec Emmanuel Macron...* », 14h54, 25/04. Emmanuelle Caron*

Chapitre 2

L'administration territoriale déconcentrée

La déconcentration est un phénomène ancien. La charte de la déconcentration du 7 mai 2015 réaffirme la nécessité de la présence de l'État dans les territoires, notamment en reconnaissant deux circonscriptions administratives de l'État, la région, avec à sa tête un préfet de région, et le département, avec à sa tête un préfet de département ; alors que l'arrondissement, placé sous l'autorité d'un sous-préfet, est simplement considéré comme un cadre territorial d'action de l'État. La révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réforme de l'administration territoriale de l'État (REAT) ont affecté l'organisation des administrations déconcentrées de l'État.

I. L'administration de l'État dans la région

1) Région et préfet de région

La région est une circonscription administrative de l'État, en même temps qu'une collectivité territoriale décentralisée. La loi du 19 avril 1941 institue les préfets régionaux, **instruments de concentration du pouvoir** au niveau régional. Le décret du 29 juillet 1963 instaure une expérience d'aménagement des services de l'État, généralisé par le décret du 14 mars 1964 : on explique que 21 préfets de régions seront créés, et on indique que le préfet de région sera le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région.

Pour tenir compte de la réforme territoriale, le gouvernement a modifié les circonscriptions administratives, et c'est le décret du 8 décembre 2016 qui fixe le nom, la composition et le chef-lieu des circonscriptions administratives régionales.

A) La compétence du préfet de région

Le préfet de région a un statut proche de celui de préfet de département. Ce statut est issu du décret du 14 mars 1964, et est actuellement régi par le décret du 29 avril 2004, modifié par le décret du 16 février 2010. Le préfet de région bénéficie d'un dédoublement fonctionnel : il est à la fois préfet d'une région et préfet d'un département de cette région.

Le préfet de région est nommé par décret du président de la République. Il est dépositaire de l'autorité de l'État dans la région. Il a en charge les intérêts nationaux et le respect de la loi dans la région. Il représente le Premier ministre et chacun des ministres.

Depuis 2010, le préfet de région a autorité sur les préfets de département, *i.e.* ses décisions prévalent sur celles des préfets de département.

« *Et si j'ai envie de parler avec vous pendant 15 minutes ?* », 15h30, 25/04

« *4 fois 5 : 20* », 16h01, 16/05

Il veille à l'exécution des textes départementaux. Il est le garant de la cohérence de l'action de l'État dans la région. Il dirige, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

Il est responsable de l'exécution des politiques nationales et communautaires, sous réserve des compétences de l'ARS et du rectorat. Le préfet de région va pouvoir être à la tête de toutes les administrations de l'État, sauf le rectorat et l'ARS. On dit qu'il a un pouvoir d'instruction.

Il dispose également d'un pouvoir d'évocation. Dès lors, il prend les décisions en lieu et place des préfets de département. D'un point de vue budgétaire, le préfet de région arrête la répartition des crédits du budget.

L'objectif affiché du gouvernement est d'assurer le bon fonctionnement des services territoriaux. La région est devenue l'échelon pertinent de référence, ainsi que l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales. Le texte du 7 mai 2015 reconnaît une intervention du préfet pour adapter l'organisation des services aux spécificités territoriales. Octroyer cette marche de manoeuvre permet donc de répondre à ces spécificités.

Le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. La région demeure un échelon de programmation et de répartition des crédits de l'État, *i.e.* elle est au cœur d'une politique de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'État et les collectivités territoriales.

Le préfet peut recevoir une délégation des ministres pour éditer de actes relatifs à la situation individuelle des agents publics. Les préfets sont chargés, dans leur circonscription administrative, de la mise en oeuvre des mutualisations nécessaires à un meilleur fonctionnement des administrations déconcentrées. Il convient également de préciser que, malgré le caractère généraliste de leurs missions, les préfets de régions doivent collaborer sur un domaine particulier, celui de l'Éducation Nationale. Le recteur et le préfet sont tenus de travailler ensemble, le dernier n'a pas autorité sur le premier. Ils ont des compétences communes, et se rencontrent une fois par semaine.

Chapitre 3

L'administration centrale

L'administration centrale correspond à une partie seulement de l'appareil administratif de l'État. Il n'y a rien au dessus de la Constitution, dont découle le fonctionnement de l'État.

« *Y avait un programme pour Emmanuel Macron ? Bon ok, c'était nul...* », 16h50, 16/05

I. Le Président de la République et le Premier ministre, autorités administratives

Les services centraux de l'État sont placés aux mains du Premier ministre et de l'ensemble des ministres. L'autorité de droit commun revient donc au Premier ministre, mais le Président de la République détient des fonctions administratives centrales.

1) Le Président de la République

A) Les attributions du Président de la République, autorité administrative

Selon l'article 13 de la Constitution, il signe certaines décisions.

Leur portée est :

- soit **réglementaire** : décisions qui ont une portée générale, impersonnelle ;
- soit **individuelle** : celles qui concernent les nominations des hauts-fonctionnaires.

Leur forme : ce sont soit des ordonnances, soit des décrets (forme la plus fréquente), soit des arrêtés.

Le chef de l'État signe :

- les décrets délibérés en Conseil des ministres ;
- les ordonnances délibérées en Conseil des ministres ;
- les nominations des hauts serviteurs de l'État : ambassadeurs, préfets, recteurs, conseillers d'État, directeurs d'administrations centrales, ...

S'agissant des décrets réglementaires, leurs nombre est à la discrétion du Président de la République. Sont réservés à sa signature les décrets pour lesquels le passage en Conseil des ministres est une obligation juridique, mais le chef de l'État est amené à signer tout décret ayant fait l'objet d'une délibération (*i.e.* une évocation d'un élément) en Conseil des ministres. En principe, tout décret à l'ordre du jour en Conseil des ministres est signé par le Président de la République.

Le Conseil des ministres est une administration distincte du gouvernement. Sa principale fonction est d'adopter des projets de loi avant leur transmission au Parlement, des décrets et des nominations de fonctionnaires. Avantage : il n'y a pas de débat comme à l'Assemblée Nationale. Seuls les ministres assistent au Conseil des ministres, sauf cas d'invités exceptionnels si l'ordre du jour l'exige. L'exercice de ce pouvoir de décision est soumis à la formalité du contre-sein – fait d'apposer les deux signatures, du Président de la République et du Premier ministre – sans lequel l'acte est illégal.

B) Les services de la Présidence

Jusqu'à la présidence de Sarkozy, les services de l'Élysée étaient peu étoffés, bien moins que ceux de Matignon. Ils se sont développés pour regrouper aujourd'hui plus de mille collaborateurs.

Les deux principales institutions au service du Chef de l'État sont :

- le **cabinet** du Président de la République
- le **Secrétaire général** de la Présidence de la République, qui participe à la préparation du Conseil des ministres.

2) Le Premier ministre

A) Les attributions du Premier ministre, autorité administrative

En vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre :

- dirige l'action du Gouvernement ;
- assure l'exécution des lois ;
- sous réserve de l'article 13, exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Le Premier ministre **détient l'autorité parlementaire**.

Le pouvoir réglementaire est de deux sorties :

- il peut être **subordonné** ou **d'application** : c'est celui qui consiste à l'édition des règlements (décrets) que nécessite l'application des lois ;
- il comporte aussi l'édition de décrets **autonomes**, qui ne font pas partie du domaine de la loi. Ces décrets sont autonomes par rapport à la loi dans le sens où il n'existe pas de loi dans leur champ d'application.

Dans la pratique, le Président de la République peut se permettre de signer un décret non délibéré en Conseil des ministres.

Dans les cas relevant du domaine de plusieurs ministres, les actes du Premier ministre doivent être contresignés par les ministres concernés, ce qui constitue une légalité formelle de l'acte.

Le Premier ministre n'est pas le supérieur hiérarchique des autres ministres. Il rend des arbitrages, notamment budgétaires. Son autorité sur les ministres est avant tout politique.