



22 DECEMBRE 2025

INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

COURS DE MME FANNY GRABIAS

YVAN EVINA
UNIVERSITE DE LORRAINE
Faculté de droit de Nancy




TABLE DES MATIERES

PARTIE 1 : IDENTITE DES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES	3
CHAPITRE 1 : DES ACTEURS.....	3
SECTION 1 : LES PERSONNES MORALES	3
SECTION 2 : DES AUTORITES ADMINISTRATIVES	6
CHAPITRE 2 : UNE SITUATION DETERMINEE.....	7
SECTION 1 : UNE SITUATION SUBORDONNEE	7
SECTION 2 : UNE SUBORDINATION VARIABLE	11
CHAPITRE 3 : UN CADRE TERRITORIAL DEFINI	15
SECTION 1. LES CIRCONSCRIPTIONS COMMUNES	15
SECTION 2 : LES CIRCONSCRIPTIONS SPECIFIQUES	17
PARTIE 2. IDENTIFICATION DES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES	18
CHAPITRE 1 : LES ADMINISTRATIONS D'ETAT	18
SECTION 1 : LES ADMINISTRATIONS ACTIVES	18
SECTION 2 : ADMINISTRATION D'ACCOMPAGNEMENT	30
CHAPITRE 2 : LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	34
SECTION 1 : L'INDIVISIBILITE DE LA REPUBLIQUE.....	34
SECTION 2 : LA NOTION DE COLLECTIVITE TERRITORIALE	36
SECTION 3 : LE STATUT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	39
PARTIE III : LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.....	41
CHAPITRE 1 : LES STRUCTURES DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVES	41
SECTION 1 : GENERALITES.....	41
SECTION 2 : LE CONSEIL D'ETAT	42
CHAPITRE 2 : LA COMPETENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	42
SECTION 1 : GENERALITES.....	42
SECTION 2 : ATTRIBUTIONS DU TRIBUNAL DES CONFLITS	43

Institutions administratives

Grabias Fanny, L1S1

Cours du 10/09/2025

Introduction

Le cours d'institutions administratives repose sur deux approches. D'abord, une approche sémantique, puis une approche juridique.

- **Approche sémantique**

L'emploi du pluriel dans l'intitulé de la matière renvoie à la définition organique des institutions, c'est-à-dire à la diversité des organes qui composent l'Administration avec une majuscule. Le mot **institution** désigne en général, tout ce qui est inventé ou établi par les hommes, en opposition à ce qui est de nature. Ainsi les institutions sont un construit social, de natures différentes. Elles sont parfois de nature politique comme le Parlement, de nature juridictionnelle, comme les tribunaux, ou de nature administrative, comme les universités. Il faut donc retenir qu'il s'agit d'un cours sur la diversité des administrations. Une diversité qui s'incarne par ses différents organes, ses nombreux agents, et ses missions pléthoriques. Toutes les institutions administratives relèvent de l'État, ou appartiennent à l'État, et elles ont à charge, la gestion quotidienne des demandes et des besoins des usagers.

L'usage du terme administration en droit est délicat, car c'est un mot polysémique, à deux significations.

D'abord, il renvoie au **sens organique**, à savoir que l'Administration avec un a majuscule désigne un ensemble d'organes publics. EX : l'article 20 al.2 de la Constitution « Le Gouvernement dispose de l'Administration et de la force armée » ainsi il dispose de l'ensemble des services d'État relatifs à l'administration du pays et aux armées (les ministères).

Ensuite, le terme administration en minuscule renvoie ainsi à la **définition matérielle**, c'est-à-dire aux missions qu'exercent ces organes publics. EX : le Ministère de l'intérieur a pour mission entre autres, par le biais de ses agents, de veiller à la sécurité de la population. Par ailleurs, l'article 15 de la DDHC dispose que : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », comprendre, de son activité, de sa fonction. Il s'agit donc de l'activité administrative.

- **Approche juridique**

Malgré le fait qu'il soit courant d'amalgamer **l'administration** avec les **personnes morales de droit public** (État, communes, collectivités territoriales, établissements publics...), il est nécessaire d'opérer une distinction. **Une distinction est également de mise, entre administration, et autorités publiques** (les ministres, les députés, les préfets, les maires...) chargés d'agir au nom des personnes morales de droit public. **Cette seconde distinction est à faire pour deux raisons**

D'une part, il existe des autorités publiques qui agissent au nom d'une personne morale de droit public, sans pour autant relever de l'administration.

EX : Les juges, les députés (autorités juridictionnelles, et législatives).

D'autre part, il existe des organismes de droit privé qui peuvent être considérés dans certaines situations bien précises, comme relevant de l'administration. Elles n'agissent pas au nom des personnes morales de droit public, mais leur sont rattachés le temps de l'exercice d'une mission de service public.

NB : L'administration comprise comme un tout, est composée à son sommet, des personnes morales de droit public, représentées par des autorités publiques chargées d'agir en leur nom, et par des agents publics ou parfois personnes morales de droit privé, employés, qui leur sont subordonnés, afin de concourir à l'exercice de toutes les missions de service public.

Le cours d'**institutions administratives**, traite la question de deux enjeux fondamentaux en droit, à savoir dans un premier temps celui du droit applicable (**enjeu juridique**), puis dans un second, celui de la juridiction compétente en cas de litige (**enjeu juridictionnel**) entre une personne privée et une personne publique, ou entre deux personnes publiques. Ce qui nous porte à la question du droit administratif, qui déroge du droit commun, et qui fait l'objet d'un enseignement en L2.

PARTIE 1 : IDENTITE DES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

Chapitre 1 : Des acteurs

Section 1 : Les personnes morales

Une **personne morale** désigne un ensemble d'intérêts juridiquement protégé. Dire que c'est une personne, signifie qu'il s'agit d'un sujet de droit disposant de la personnalité juridique, autrement dit, tout comme les personnes physiques, les personnes morales disposent de la capacité juridique. Le grand juriste **Francis Paul Bénéoit** définissait **la capacité juridique** comme « **le laissé passer pour le monde du droit** » : et à ce titre, la personne morale est titulaire de droits et d'obligations. **EX :** Elle peut contracter ; elle peut ester en justice ; elle peut détenir un patrimoine ; elle peut être déclaré responsable en cas de dommage.

Les personnes morales sont soit de droit public (l'État), soit de droit privé (une société). Et cette distinction est primordial afin de déterminer quel droit appliquer en cas de litige, et quel juge saisir.

I) Les personnes publiques et les personnes privées

Tout d'abord, les personnes publiques sont forcément des personnes morales, elles ne peuvent pas être physiques. On distingue trois types de personnes publiques :

- **L'État** est unique dans son genre car c'est la seule personne publique à disposer de la souveraineté, à savoir de la puissance suprême de commandement. Il détient ainsi la compétence de sa compétence sur l'ensemble du territoire national. C'est la première des personnes publiques.
- Il existe ensuite différentes **personnes publiques à vocation générale**, c'est-à-dire qu'elles vont pouvoir agir largement sur un territoire déterminé. On compte parmi elles les collectivités territoriales (communes, départements, régions...), qui sont listées à **l'article 72 al.1 de la Constitution**.
- Enfin, il existe des **personnes publiques spécialisées** dans l'exercice d'une mission déterminée. **EX :** Les établissements publics de santé ou de l'enseignement supérieure, Universités, et Hôpitaux.

S'agissant des **personnes morales privées**, certaines peuvent relever de l'administration. Elles peuvent être des associations, des syndicats, ou des entreprises, ainsi relever de catégories classiques du droit privé, mais elles peuvent aussi ne relever d'aucune catégorie traditionnelle, et par conséquent en représenter une à elle seule (catégorie **sui generis**).

Même si en principe les personnes privées ne sont pas assimilables à des institutions administratives, elles leur sont parfois rattachées, lorsqu'elles remplissent une mission de service public déléguée par l'administration. **EX :** Les fédérations sportives ; Les Caisses primaires d'assurance maladie.

Il est parfois difficile de qualifier un organisme, c'est-à-dire de déterminer s'il s'agit d'une personne publique, ou d'une personne privée. C'est un phénomène qui se produit lorsque le législateur ne s'est pas prononcé sur la nature d'un organisme qu'il a créé, ce qui engendre un problème de droit applicable et de juridiction compétente en cas de litige. EX : La Banque de France

Dans ce cas, pour qualifier l'organisme en question, le juge a développé la **technique juridique du faisceau d'indices**. Cette technique consiste en la mise en balance des éléments de droit public et de droit privé afin de mesurer leur poids respectif dans l'exercice des missions de l'organisme. Si les éléments de droit public sont plus importants, alors il s'agit d'une personne publique, et inversement. Et **en cas de conflit de compétence entre juridictions, c'est le Tribunal des conflits qui va statuer.** C'est ainsi à l'occasion de l'arrêt Banque de France, que la technique du faisceau d'indices a été développée par les juges du Tribunal des conflits.

- **Arrêt Banque de France** : TC, 16 juin 1997, Époux Muet et Société la Fontaine de Mars. Les indices dégagés :
 1. **L'origine de l'organisme** : s'il a été créé par la seule volonté des pouvoirs publics, il a plutôt un caractère public et inversement.
 2. **Le but de l'activité de l'organisme** : Si le but est d'intérêt public, comme une mission de service public, il sera plutôt public.
 3. **Les rapports de l'organisme avec la puissance publique** et notamment avec le Gouvernement.
 4. **L'existence de prérogative de puissance publique (PPP)**, à savoir des compétences dont une personne privée ne peut normalement pas disposer.

Ainsi la **Banque de France**, depuis cet arrêt du Tribunal des conflits est reconnue comme personne morale de droit public sui generis.

II) Conséquences de la personnalité publique

Le fait d'être une personne morale de droit public a des conséquences juridiques, qui se traduisent par la reconnaissance à leur profit d'un certain nombre de **privilèges**, mais aussi leur soumission à un certain nombre de **sujétions** (contraintes), comparativement aux personnes morales de droit privé. Ces

conséquences peuvent concerner les biens, les créances, les agents, les litiges des personnes publiques, et les actes juridiques.

- **Les conséquences sur les biens :** 1. Certains biens des personnes publiques relèvent du domaine public, et sont soumis par conséquent à un régime de protection stricte et très avantageux. EX : Une maison construite sans autorisation sur le domaine public, peut, même après un siècle, faire l'objet d'une démolition administrative, c'est-à-dire ordonné par le juge administratif. 2. Tous les biens des personnes publiques sont insaisissables. Ils ne sont donc pas soumis aux régimes d'exécution du droit privé, ni celui des procédures collectives (redressement judiciaire, ou liquidation judiciaire). Et ils ne peuvent pas être cédés à un prix inférieur à celui du marché. 3. Enfin, les personnes publiques peuvent sur leur bien faire réaliser des travaux publics lesquels sont soumis à un régime exorbitant du droit commun (qui sort du droit commun).
- **Les conséquences sur les créances (sujet examen) :** Les personnes publiques dotées d'un comptable public sont soumises au régime de la comptabilité publique, et à ce titre elles bénéficient de certains privilèges parmi lesquels, le plus connu, est celui de la prescription quadriennale. Cette prescription consiste en l'extinction d'une créance au terme d'un délai de quatre ans à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit la naissance de cette créance, si son propriétaire n'en réclame pas l'exécution dans ce délai.

NB : Que les personnes morales soient publiques ou privées, elles ne peuvent agir juridiquement que par le biais de leur représentant.

Section 2 : Des autorités administratives

Les **autorités administratives** sont des personnes physiques habilitées à accomplir des actes juridiques au nom des personnes morales dont elles relèvent. EX : Les ministres et les préfets agissent au nom de l'État. Les organes délibérants (conseil départemental...), ou exécutifs des Collectivités territoriales agissent au nom de leur collectivité respective. Les présidents d'universités agissent au nom de leur université (établissement public d'enseignement supérieur). Ces autorités administratives sont donc soumises au droit administratif, ce qui induit que c'est le juge administratif qui est compétent.

Néanmoins, il faut distinguer l'autorité administrative, qui a un pouvoir décisionnel, du simple agent administratif.

Tout comme il faut distinguer l'autorité administrative de l'autorité publique. En effet, toutes les autorités publiques ne sont pas nécessairement des autorités administratives. EX : C'est le cas des autorités juridictionnelles. Le juge rend des jugements au nom de l'État, mais il n'est pas habilité à accomplir des actes juridiques pour le compte de la personne morale de droit public, État.

De plus, les autorités publiques ayant également la fonction d'autorité administrative peuvent parfois agir en d'autres qualités. EX : Le ministre peut agir à la fois en qualité d'autorité administrative ayant la charge de l'administration de son ministère, mais aussi en la qualité d'autorité politique en tant qu'il fait partie du jeu politique, mais aussi parfois en qualité d'autorité diplomatique, lorsqu'il est en mission à l'étranger.

Enfin, les personnes privées apparaissent parfois comme des autorités administratives, à la condition qu'elles soient mandatées par une administration pour gérer en son nom une mission ou service publique. Par conséquent elles peuvent être amenés à prendre des actes qui vont relever du juge administratif.

NB : Ce qui fait l'autorité administrative c'est donc moins le caractère public de la personne morale au nom de laquelle elle agit, que la mission qu'elle exerce. A retenir néanmoins, que dans la plupart des cas, l'autorité administrative s'assimile à l'autorité publique. Ces autorités administratives sont soit des organes collégiaux, soit des autorités individuelles. Plusieurs autorités administratives peuvent agir au nom de la même personne morale. EX : Le maire, et le Conseil municipal agissent tous deux au nom de la commune. Certaines autorités administratives selon les cas, agissent au nom de plusieurs personnes morales. On dit qu'elles sont en situation de dédoublement fonctionnel. EX : Le maire agit tantôt au nom de la commune (police municipale), tantôt au nom de l'État (délivrance des cartes d'identités).

17/09/2025

Chapitre 2 : Une situation déterminée

Section 1 : Une situation subordonnée

Cela veut dire que l'administration agit toujours dans un cadre déterminé par une autorité supérieure, et elle ne peut s'en affranchir. Cette subordination est soit externe, soit interne.

I) La subordination externe

La subordination externe est double elle aussi, et se caractérise, d'abord par les relations que l'administration entretient avec le pouvoir politique, puis par celles qu'elle entretient avec le pouvoir juridictionnel.

- **La subordination au pouvoir politique prescrit par l'article 20 de la Constitution de 1958**

Si le Gouvernement dispose de l'administration, c'est en vertu de la légitimité démocratique que confère l'élection à cet organe exécutif. L'administration doit ainsi se soumettre à l'autorité du Gouvernement car elle ne détient pas cette légitimité démocratique. C'est pour cette raison, que le Parlement a notamment la charge de contrôler les activités de l'administration. Néanmoins, il faut nuancer en disant que ce contrôle de l'administration par le pouvoir politique n'est pas absolu, et connaît trois limites principales :

1. Certaines **autorités administratives, dites indépendantes** y échappent comme le Défenseur des droits.
2. Les plus hautes autorités administratives sont parfois aussi des autorités politiques. C'est le cas des ministres, du Premier ministre et du Président de la République.
3. Enfin, il existe une surreprésentation des agents administratifs dans la sphère politique, une confusion des genres qui atténue nécessairement la portée de ce contrôle. EX : 40% des parlementaires sont aussi fonctionnaires.

- **L'administration est également soumise au pouvoir juridictionnel**

L'État de droit veut que les actes de l'administration soient contrôlés strictement par le juge administratif, afin de s'assurer de leur conformité avec la loi. Ce contrôle juridictionnel s'exerce par l'ordre administratif, qui a à son sommet le Conseil d'État. En principe, tous les actes des autorités administratives peuvent être déférés au juge administratif pour qu'il en contrôle la légalité.

II) La subordination interne

L'ensemble des autorités administratives, agissent dans un cadre prédéfini par une autorité supérieure. Ainsi, il existe entre les autorités administratives, un rapport de subordination, qui recouvre deux aspects : la subordination au pouvoir hiérarchique, et la subordination au contrôle de tutelle.

A) Le pouvoir hiérarchique

Le pouvoir hiérarchique désigne l'autorité exercée par le supérieur hiérarchique sur ses subordonnés au sein d'une même administration. **EX :** L'autorité du maire, sur les agents municipaux. Ce pouvoir pèse sur tous les membres de l'administration, à l'exception de ceux qui se trouvent au sommet. **EX :** Le Premier ministre, le Président de la République. On énumère des modalités de ce pouvoir, qui sont à distinguer de ses caractéristiques.

• Les modalités du pouvoir hiérarchique

- **Le pouvoir d'instruction** désigne la capacité du supérieur hiérarchique à ordonner à ses subordonnés, des actions, que ces derniers ont l'obligation de suivre. En cas de manquement au **devoir d'obéissance** qui lui incombe, le subordonné prend le risque d'être sanctionné disciplinairement, sanction qui peut aller jusqu'à la radiation. **Néanmoins, il peut désobéir, seulement si l'ordre donné est manifestement illégal, et qu'il compromet gravement un intérêt public.** Si les deux conditions sont remplies, alors le subordonné se doit même de désobéir.
- **Le pouvoir d'annulation** permet au supérieur hiérarchique de **faire disparaître de manière rétroactive de l'ordonnancement juridique les décisions de son subordonné.** **C'est une fiction juridique qui consiste à considérer que l'acte n'a jamais existé.**
- **Le pouvoir de réformation** renvoie à la capacité du supérieur hiérarchique de modifier un acte pris par son subordonné. Cette modification n'a cependant pas de portée rétroactive. **La décision modifiée vient simplement remplacer la précédente et ne vaut que pour l'avenir.**

• Les caractéristiques du pouvoir hiérarchique

- **Le pouvoir hiérarchique** est de plein droit et il suffit d'être supérieur hiérarchique pour le détenir. Ce principe a été consacré par le Conseil d'État comme étant un principe général du droit public, par **l'Arrêt Queralt, Conseil d'État, section 30 juin 1950.**
- **Le pouvoir hiérarchique** s'exerce en principe aussi bien pour des raisons de conformité de la décision du subordonné avec la loi (**raison légale**), que pour des raisons d'adéquation de la décision aux faits, (**raison d'opportunité**).
- Enfin, le pouvoir hiérarchique s'exerce soit spontanément par le supérieur, soit par voie de recours hiérarchique déposé par un administré.

B) Le Contrôle de tutelle

Le contrôle de tutelle s'exerce par des personnes morales publiques uniquement sur d'autres personnes morales publiques ou parfois privées. Ainsi, elle peut s'exercer sur les collectivités territoriales, les établissements publics, les organismes privés chargés de gérer une mission de service public. Si l'État est le principal bénéficiaire de ce contrôle de tutelle, il n'en a pas le monopole, car les collectivités territoriales peuvent elles aussi l'exercer sur des établissements publics locaux par exemple.

On doit distinguer **la tutelle sur les personnes**, qui s'exerce sur les autorités administratives ayant la charge d'une personne publique (commune etc) ; de la **tutelle sur les actes** qui s'exerce sur les actes pris par ces autorités administratives.

- La tutelle sur les personnes

Elle consiste par exemple à désigner le dirigeant d'un établissement public, ou à mettre fin à ses fonctions. Elle permet aussi de suspendre, de révoquer, ou de provoquer la démission d'office des élus locaux. Ce qui par conséquent peut entraîner la dissolution des conseils dont ils sont membre. **EX :** La révocation d'un Maire par le Président de la République (fait très rarissime).

- La tutelle sur les actes

Elle s'exerce par l'autorité de tutelle sur les actes pris par les autorités agissant pour le compte de la personne morale sous tutelle. Et elle se compose de trois pouvoirs :

- Le pouvoir d'annulation va consister à faire disparaître avec effets rétroactifs un acte pris par l'autorité sous contrôle, soit directement (pratique non courante), soit en saisissant le juge administratif en nullité de l'acte pris pour illégalité (pratique courante). **EX :** Le préfet (autorité de tutelle) saisi le juge administratif pour un acte pris par un maire.
- Le pouvoir d'approbation conditionne le caractère exécutoire de l'acte contrôlé, à savoir son entrée en vigueur. Ainsi l'acte ne pourra être applicable que si l'autorité de tutelle donne son approbation.
- Le pouvoir de substitution renvoie à l'aptitude de l'autorité de tutelle à décider à la place de l'autorité contrôlée, en cas de carence de cette dernière. Le préfet dispose de ce pouvoir en matière de police notamment à l'égard du maire, ou du président de département. Il faut toutefois préciser qu'en cas de recours, devant le juge, le mise en cause est l'autorité contrôlée et non l'autorité de tutelle même si cette dernière a agi en se substituant à la première.

C) Distinction entre pouvoir hiérarchique et contrôle de tutelle

Le contrôle de tutelle se distingue du pouvoir hiérarchique pour plusieurs raisons.

- D'une part, **le contrôle de tutelle ne s'exerce qu'entre personnes morales**, tandis que le pouvoir hiérarchique s'exerce au sein de la même personne morale.
- **Le contrôle de tutelle n'est pas de plein droit**, et il s'exerce uniquement dans le cadre de la mission dont il est investi. Un adage dit : **« Pas de contrôle sans texte, ni au-delà des textes »** contrairement au pouvoir hiérarchique.
- **Le contrôle de tutelle s'exerce uniquement pour des raisons de légalité**, tandis que le pouvoir hiérarchique peut s'exercer pour des raisons d'opportunité. Ainsi, le préfet peut déférer devant le juge un acte qu'il estime illégal.
- Enfin, **le contrôle de tutelle ne comporte ni pouvoir d'instruction, ni pouvoir de réformation**. Les autorités contrôlées jouissent donc d'une plus grande autonomie d'actions que les autorités soumises au pouvoir hiérarchique.

NB : Le contrôle de tutelle s'exerce uniquement sur les autorités décentralisées, tandis que le pouvoir hiérarchique s'exerce sur les autorités déconcentrées.

Section 2 : Une subordination variable

I) La déconcentration

A) La notion de déconcentration

La déconcentration désigne le processus de transfert de compétences au sein de la même personne morale. Certaines attributions sont ainsi transférées des autorités étatiques centrales (ministères) aux autorités étatiques déconcentrées (préfectures). La déconcentration a pour objectif de désengorger les autorités centrales, et de rapprocher le pouvoir des administrés afin de s'assurer que leurs besoins sont convenablement satisfaits. Les administrations centrales se situent souvent dans la capitale, et le fait de déconcentrer le pouvoir, en transférant certaines de leurs compétences permet d'avoir une représentation du pouvoir

central, à l'échelon local. Pour imager la déconcentration, on dit que « C'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche ».

NB : La déconcentration n'est pas à confondre avec la délocalisation, qui désigne le déménagement d'une administration centrale, de la capitale vers les régions.

EX : Le Service des pensions des Armées se situe à la Rochelle et non à Paris. La déconcentration présente un risque d'atteinte au principe d'égalité du citoyen devant la loi, cependant, c'est un risque qui est atténué par le contrôle du pouvoir hiérarchique sur les actes des autorités déconcentrées.

B) La politique de déconcentration

La politique de déconcentration s'est déployée en deux temps.

- La loi du 6 mai 1972 portant sur l'administration territoriale de la République fut le premier acte majeur de la déconcentration. Elle fut complétée par le décret du 1^{er} juillet 1992, qui établissait pour mode de droit commun d'intervention de l'État, la déconcentration. **Les administrations centrales ne disposent plus que d'une compétence d'exception, se limitant aux missions à caractère national, et dont l'exécution ne peut être déléguée à l'échelon local. Tout ce qui peut être déconcentré l'est par principe.** C'est ainsi que les procédures administratives débouchant sur des décisions individuelles sont transférées à la compétence du préfet. **EX :** Les procédures relatives à l'obtention d'un titre de séjour par exemple.
- Le décret du 7 mai 2015 va remplacer le précédent décret en le complétant. Il va attribuer encore plus de compétences aux préfets de région ou de département, comme des missions de coordination des politiques de l'État, ou de mise en œuvre des politiques européennes, en matière économique, culturelle...

II) La décentralisation

A) La notion de décentralisation

La décentralisation désigne un transfert de compétences entre personnes morales de droit public. Cette décentralisation est territoriale ou fonctionnelle.

- La décentralisation territoriale fait référence au transfert de compétences qui a lieu entre l'État, et les personnes publiques agissant sur un territoire

délimité à l'intérieur de l'État (commune, département, région). **La décentralisation territoriale n'est pas à confondre avec le fédéralisme.** Le premier prend place au sein d'un État unitaire, le second dans un État fédéral. Les autorités décentralisées détiennent leur compétence de la loi, ce qui veut dire qu'elles sont réversibles, tandis que les États fédérés tiennent leurs compétences de la Constitution, elles s'imposent donc à l'État fédéral qui ne peut les révoquer.

- La décentralisation fonctionnelle désigne le transfert de compétence de l'État ou d'une collectivité territoriale à un établissement public, dans le cadre d'une mission spécifique de service public, en matière économique, culturelle...

24/09/2025

B) La politique de décentralisation

La décentralisation est ancienne. Pour ce qui concerne la décentralisation territoriale, la tendance est à son renforcement. Reprenons-en les étapes.

ACTE I. – La réforme décentralisatrice a été engagée par **la loi du 2 mars 1982**. Avant cette réforme, les seules collectivités territoriales existantes étaient les communes et les départements. Les régions n'existaient pas encore sous cette forme juridique, mais seulement sous celle de l'établissement public. En outre, si le maire et les communes disposaient d'un conseil délibérant élu au suffrage universel, seul le maire procédait de l'élection. L'exécutif départemental était confié à un agent de l'État nommé par le pouvoir exécutif : le préfet. Celui-ci était à la fois l'organe exécutif du département et le représentant de l'État dans la circonscription départementale. Enfin, les autorités décentralisées étaient soumises à un contrôle de tutelle étroit du préfet disposant d'un pouvoir d'annulation, d'approbation et de substitution d'action.

La loi du 2 mars 1982 a renforcé la décentralisation de plusieurs manières :

- Il a été créé, à côté des communes et des départements, de nouvelles collectivités territoriales : les régions.
- Le principe électif a été généralisé : les conseils délibérants des collectivités territoriales sont élus au suffrage universel direct et leurs organes exécutifs sont élus en leur sein par des conseils.

- c) La tutelle a été allégée. Les pouvoirs d'approbation ont été supprimés et le pouvoir d'annulation a été aménagé avec l'institution du déferé préfectoral.
- d) Les compétences des collectivités territoriales ont été élargies.

ACTE II. – La seconde étape du processus de décentralisation a été déclenchée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. L'objectif de la révision est triple :

- a) Renforcer la démocratie locale,
- b) Amplifier l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales,
- c) Prendre en compte la diversité des situations outre-mer.

Dans le prolongement de cette révision constitutionnelle, trois lois organiques ont été adoptées : celle du **1er août 2003 relative à la démocratie locale**, celle du **2 août 2003 relative à l'expérimentation**, et celle du **29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.** A également été adoptée la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Pour l'essentiel, cette loi renforce le rôle des collectivités territoriales : celui des régions en matière de développement économique, et celui des départements dans le domaine de l'action sociale.

ACTE III. – **Une nouvelle étape de la décentralisation a été engagée à partir de 2010. Il en résulte plusieurs lois :**

- a) **La loi du 17 mai 2013** relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et à la modification du calendrier électoral remplace le conseil général par le conseil départemental et modifie les modes de scrutin applicables à certaines élections locales.
- b) **La loi du 27 janvier 2014** de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « **loi MAPAM** », vise à clarifier les compétences des collectivités territoriales en créant des « conférences territoriales de l'action publique » (CTAP), organes de concertation entre les collectivités. Elle crée plusieurs métropoles, dont trois sont dotées de règles particulières : la métropole du Grand Paris, la métropole d'Aix-Marseille-Provence, et la métropole de Lyon.

- c) La loi du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, qui passent de 22 à 13 à partir du 1er janvier 2016, et aux élections régionales qui devaient en principe avoir lieu en mars 2015 et qui ont été reportées à décembre 2015.
- d) La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « **NOTRe** », qui vient préciser la répartition des compétences entre l'État et les CT et entre les CT. La loi a pour principal objet de renforcer les compétences des régions.

CHAPITRE 3 : UN CADRE TERRITORIAL DEFINI

En dehors des Administrations centrales qui assument leurs compétences sur l'ensemble du territoire national, les autres administrations, qu'elles soient déconcentrées ou décentralisées, exercent leurs attributions sur certaines parties du territoire que l'on appelle des circonscriptions. **Ces circonscriptions sont donc les cadres géographiques d'intervention qui permettent aux Administrations de s'inscrire dans l'espace, et qui déterminent leur zone de compétence.**

Les circonscriptions administratives les plus importantes servent à la fois à la déconcentration et à la décentralisation territoriale. Elles reçoivent donc des Administrations d'État et des collectivités territoriales (I). D'autres circonscriptions sont spécifiques à la déconcentration ; elles ne sont donc que le siège d'Administrations d'État (II).

Section 1 : Les circonscriptions communes

Elles sont au nombre de trois.

1. **LE DEPARTEMENT.** – **Ils sont anciens puisqu'ils sont une création de la Revolution (loi des 16 février et 4 mars 1790).** L'objectif était de diviser la France en territoires égaux, en tenant compte des données historiques, économiques et géographiques existantes. C'est cette création qui provoqua cette apostrophe d'Edmund Burke : « On n'a jamais vu des hommes découper leur patrie en morceaux d'une manière aussi barbare ». **D'abord simple circonscription de l'Administration d'État, le département a ensuite servi de cadre géographique à la**

collectivité territoriale qui porte le même nom. À l'origine au nombre de 83, les départements ont été portés à 130 sous l'Empire. Ils ont longtemps été au nombre de 100 : 96 départements métropolitains et 4 départements d'outre-mer. Ce nombre a été porté à 101 en 2011, depuis que Mayotte est devenu département.

Le législateur est compétant pour créer, et supprimer les départements, ainsi que pour modifier, après consultation des conseils généraux intéressés, leurs limites territoriales. Un décret en Conseil d'État suffit lorsque les conseils généraux sont d'accord sur la modification envisagée. Un décret en Conseil d'État est également nécessaire pour procéder au changement de nom d'un département ou au transfert de son chef-lieu (Loire-Inférieure devenue la Loire-Atlantique et les Côtes-du-Nord devenues Côtes-d'Armor ; chef-lieu du Var transféré de Draguignan à Toulon).

2. **LA COMMUNE.** – Les circonscriptions communales ont été créées sous la Révolution, par la loi municipale du 14 décembre 1789. Les communes étaient à l'origine au nombre de 44 000. Ce nombre n'a que faiblement diminué et on compte aujourd'hui à peu près 36 000 communes. Elles sont très diverses, que ce soit par leur population ou par leur dimension.

Le territoire des communes de Paris, Lyon et Marseille est divisé en arrondissements (20 pour Paris, 9 pour Lyon et 16 pour Marseille).

Les limites territoriales des communes peuvent être modifiées par arrêté préfectoral. Un décret en Conseil d'État est toutefois nécessaire lorsque la modification territoriale projetée a pour effet de porter atteinte aux limites cantonales. La modification des limites territoriales des communes peut également être la conséquence soit de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes contiguës, soit de la création d'une agglomération nouvelle.

À la demande du conseil municipal, les communes peuvent changer de nom. Ce changement est décidé par décret en Conseil d'État. Châlons-sur-Marne est ainsi devenue Châlons-en-Champagne.

3. **LA REGION.** – L'institution des circonscriptions régionales s'explique en raison des exigences des politiques d'interventionnisme économique et d'aménagement du

territoire. Les régions ont d'abord été exclusivement destinées à servir l'Administration d'État. Ce n'est que plus tard, en dépit de l'échec de la réforme de 1969 qui provoqua le départ du général De Gaulle, que **les régions ont également servi de cadre territorial à l'institution de personnes publiques décentralisées, d'abord sous la forme juridique de l'établissement public territorial (loi du 5 juillet 1972), ensuite sous celle de la collectivité territoriale (loi du 2 mars 1982).** Comme le département, le territoire régional est donc l'assiette d'une circonscription servant de cadre territorial aux services déconcentrés de l'État et à la collectivité territoriale régionale.

C'est le législateur qui est compétent pour créer et supprimer les régions, ainsi que, après consultation des conseils régionaux et généraux intéressés, pour modifier leur nom ou leurs limites territoriales. C'est par décret en Conseil d'État que peut être décidé le transfert du chef-lieu d'une région.

Le législateur a fait usage de cette compétence pour supprimer des régions et en créer de nouvelles, qui regroupent plusieurs anciennes régions. **La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 prévoit ainsi que, à partir du 1er janvier 2016, le nombre de régions passe de 22 à 13.** Plus précisément, les Français appartiendront à la Corse ou à l'une des régions suivantes : Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine (rebaptisée Grand Est) ; Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes (rebaptisée Nouvelle-Aquitaine) ; Auvergne et Rhône-Alpes ; Bourgogne et Franche-Comté ; Bretagne ; Centre (rebaptisée Centre-Val de Loire) ; Ile- de-France ; Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées (rebaptisée Occitanie) ; Nord - Pas-de- Calais et Picardie (rebaptisée Hauts-de-France) ; Basse-Normandie et Haute-Normandie (rebaptisée Normandie) ; Pays de la Loire ; Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les régions fusionnées ont été temporairement dénommées selon « la juxtaposition, dans l'ordre alphabétique, des noms des régions regroupées », à l'exception de la Normandie. Avant le 31 décembre 2015, un décret déterminera les chefs-lieux provisoires après avis des instances intéressées. Hormis Strasbourg, d'ores-et-déjà désigné chef-lieu de sa région, les noms et chefs-lieux définitifs ont fait l'objet de décrets en Conseil d'État pris avant le 1er octobre 2016. Par ailleurs, les départements souhaitant changer de région disposeront, entre le 1er janvier 2016 et le 1er mars 2019, d'un droit d'option.

Section 2 : Les circonscriptions spécifiques

Elles sont toutes propres à la déconcentration. Elles ne reçoivent donc que des Administrations d'État déconcentrées.

1. **L'ARRONDISSEMENT.** – Il constitue, depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, une subdivision interne au département. Chaque département est ainsi divisé en trois ou quatre arrondissements. Dès l'origine a été implantée dans cette circonscription une sous- préfecture dirigée par un sous-préfet.
2. **LE CANTON.** – Institué en même temps que le département, le canton est une subdivision de l'arrondissement. Rares sont désormais les services de l'État qui y sont implantés. Il s'agit principalement d'une circonscription électorale.
3. **LES CIRCONSCRIPTIONS DEROGATOIRES SPECIALISEES.** – Ces circonscriptions territoriales sont dérogatoires, car elles dérogent au principe selon lequel les services de l'État sont déconcentrés dans le cadre des départements, des régions et des arrondissements. Elles sont spécialisées parce qu'elles ont été spécialement créées pour recevoir certains services particuliers. C'est le cas, par exemple, des académies, qui reçoivent les services du ministère de l'Éducation nationale, ou des régions militaires, qui reçoivent les services des armées.

PARTIE 2. IDENTIFICATION DES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

On étudiera successivement les Administrations d'État (Chapitre 1) et les collectivités territoriales (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT

Section 1 : Les Administrations actives

I) Les Administrations centrales

Ce sont celles qui exercent leurs attributions sur l'ensemble du territoire national. On compte le président de la République (A), le Premier ministre (B) et les ministres (C).

A) Le président de la République

1) Les compétences

Le président de la République apparaît comme une autorité administrative dans la mesure où il est chargé de missions administratives.

Il dispose du pouvoir réglementaire et d'un pouvoir de nomination aux emplois publics.

1° Il est titulaire du pouvoir réglementaire au niveau national. Il l'exerce par décret ou par ordonnance.

a) En vertu de l'article 13 al. 1er de la Constitution, il signe les décrets délibérés en Conseil des ministres.

La question s'est posée de savoir comment il fallait entendre cette notion de décrets délibérés en Conseil des ministres. Faut-il entendre tous les décrets effectivement délibérés en Conseil des ministres, ou seulement ceux qui doivent l'être obligatoirement en vertu d'une disposition constitutionnelle ou législative ? Il ressort de la jurisprudence que tous les décrets effectivement délibérés en Conseil des ministres doivent être signés par le président de la République, qui en devient juridiquement l'auteur **(CE, 10 septembre 1992, Meyet)**. Relèvent ainsi de la compétence du président tous les décrets ayant été effectivement délibérés en Conseil des ministres et non pas seulement ceux qui doivent l'être en vertu d'un texte. Cette jurisprudence a pour conséquence d'élargir la compétence du président, car il suffit qu'il provoque l'inscription d'un projet de décret à l'ordre du jour du Conseil des ministres pour que le décret relève de sa compétence.

Et ce décret ne pourra plus être modifié ou abrogé que par lui **(CE, 23 mars 1994, Régie nationale des usines Renault)**, sauf s'il précise qu'il pourra être abrogé ou modifié par décret du Premier ministre **(CE, 9 septembre 1996, Collas** : il est possible d'introduire dans un décret délibéré en Conseil des ministres en dehors de toute obligation un article final prévoyant que ce décret pourra être modifié ou abrogé par le Premier ministre).

b) L'article 13 al. 1er dispose également que le président de la République signe les ordonnances de l'article 38 de la Constitution. L'autorité compétente pour

signer les ordonnances est donc le président de la République, qui, en les signant, en devient juridiquement l'auteur. Tant qu'elles n'ont pas été ratifiées, les ordonnances sont des règlements administratifs.

2° Le président de la République dispose ensuite du pouvoir administratif de nomination aux emplois publics.

Il l'exerce sur le fondement de l'article 13 de la Constitution, complété par la loi organique du 28 novembre 1958. Ces textes l'habilitent à nommer les plus hauts agents de l'État.

Deux précisions. D'abord, certains emplois, un millier environ, sont pourvus par décret en Conseil des ministres (art. 13 al. 3 de la Constitution) : conseillers d'État, ambassadeurs, préfets, recteurs, etc. Les autres sont pourvus par décret simple, non délibéré en Conseil des ministres. Ensuite, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 13 de la Constitution a été modifié pour prévoir que, désormais, pour un certain nombre d'emplois et de fonctions déterminés par une loi organique, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce « après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée ».

2) Les services

Les collaborateurs du président composent trois structures plus ou moins distinctes :

1° Le Secrétariat général de la présidence de la République. C'est la pièce maîtresse de l'organisation de la présidence. Il est placé sous la direction d'un **secrétaire général**. Il se compose de chargés de missions et de conseillers techniques organisés en grands secteurs : justice, affaires étrangères, économie, éducation... Son effectif est de quelques dizaines de personnes.

2° Le Cabinet. C'est un organisme à vocation politique. Il est composé d'une dizaine de personnes nommées librement par le chef de l'État. Il s'occupe notamment de l'emploi du temps, du courrier, des voyages et de la sécurité du président, ainsi que des rapports avec la presse. En vue de lutter contre le népotisme, un décret du 14 juin 2017 interdit au président de la République de recruter des membres de sa famille.

3° L'État-major particulier. Il comprend des représentants des trois armées : terre, air, mer. Il est placé sous l'autorité d'un chef d'état-major. Il est chargé d'assister et d'informer le président pour toutes les questions militaires.

B) Le Premier ministre

1) Les compétences

Il est nommé par le président de la République (art. 8 al. 1er C.) par décret non soumis à la formalité du contreseing (art. 19 C.). Il est également une autorité aux multiples facettes.

Il exerce, en qualité d'autorité administrative, le pouvoir réglementaire et le pouvoir de nomination.

1° En vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre « assure l'exécution des lois » et « sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire ». Le chef du gouvernement est ainsi le titulaire de principe du pouvoir réglementaire au niveau national. Il n'est incompétent que si le président de la République est compétent sur le fondement de l'article 13.

Que se passe-t-il si un décret réglementaire n'ayant pas été délibéré en Conseil des ministres a été signé par le chef de l'État et contresigné, comme l'exige l'article 19 C., par le Premier ministre ? Le Conseil d'État a jugé qu'il n'est pas entaché d'incompétence car, comportant la signature du Premier ministre au titre du contreseing, il émane de ce dernier, et non du président dont la signature, non requise, est considérée comme surabondante (CE, 27 avril 1962, Sicard).

2° Le Premier ministre exerce son pouvoir de nomination aux emplois publics sur le fondement de l'article 21 de la Constitution et sous réserve des dispositions de l'article 13. Cela signifie que le Premier ministre nomme aux emplois qui ne sont pas pourvus par le chef de l'État.

Attention, contrairement à ce que l'on croit parfois, le Premier ministre n'est pas le supérieur hiérarchique des autres membres du Gouvernement (CE Sect., 12 novembre 1965, Compagnie marchande de Tunisie). Il lui est néanmoins possible d'adresser aux ministres et aux administrations placées sous leur autorité des « instructions par voie de circulaire leur prescrivant d'agir dans un sens déterminé ou d'adopter telle interprétation » du droit en vigueur (CE, 26 décembre 2012, Association « Libérez les Mademoiselles »).

2) Les services

Pour l'aider à accomplir ses missions, le Premier ministre dispose de moyens et services beaucoup plus étoffés que ceux de l'Élysée. Il dispose de l'Hôtel

Matignon, où il peut demeurer avec ses collaborateurs. Parmi les services chargés d'assister le chef du gouvernement, on distingue les services intègres et les services rattachés.

Les services intègres sont au nombre de trois :

1° Le Secrétariat général du gouvernement, qui est chargé de trois missions : préparer, organiser et coordonner le travail du gouvernement ; veiller à l'exécution des décisions gouvernementales ; conseiller juridiquement le gouvernement.

2° Le Cabinet. C'est un organisme à vocation politique : il conseille le Premier ministre sur les décisions à prendre. Comme pour le président de la République, le cabinet du Premier ministre ne peut comprendre de membres de sa famille (décret du 14 juin 2017).

3° Le Secrétariat général à la Défense nationale, chargé d'assister le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense.

De nombreux services sont rattachés à Matignon. Parmi ceux-ci, on peut citer :

1° Le Secrétariat général aux affaires européennes, qui a pour mission de coordonner et de définir la politique française à l'égard de l'UE.

2° Le Centre d'analyse stratégique, chargé d'exercer des missions de veille, d'expertise et d'aide à la décision pour la conduite des politiques publiques.

3° La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, qui a un rôle de coordination et d'impulsion dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire.

4° La Délégation aux usagers et aux simplifications administratives, qui coordonne la politique d'allègement des formalités administratives et propose les mesures destinées à améliorer les relations des Administrations avec les usagers.

C) Les ministres

1) Le statut

Ils sont nommés, sur proposition du Premier ministre, par le président de la République (art. 8 al. 2 C.). Les décrets présidentiels portant nomination des membres du gouvernement sont soumis à la formalité du contreseing.

1° Les ministres d'État. Cette qualification est plus honorifique que juridique : elle a seulement des conséquences protocolaires. Elle vise parfois à distinguer une personnalité particulière. Elle a le plus souvent pour objet de montrer l'importance que le gouvernement accorde à un secteur de l'action gouvernementale et à un ministère en particulier.

2° Les ministres. Ils sont à la tête d'un département ministériel, que l'on appelle ministère. Ils participent à toutes les réunions du Conseil des ministres.

3° Les ministres délégués. Placés auprès du Premier ministre ou d'un ministre pour suivre un secteur de l'action gouvernementale, ils ne sont pas à la tête d'un département ministériel et détiennent leurs attributions de l'autorité auprès de laquelle ils sont placés.

4° Les secrétaires d'État. Comme les ministres, ils gèrent un département ministériel, mais, à la différence de ceux-ci, ils ne participent pas nécessairement à l'ensemble des réunions du gouvernement et, notamment, au Conseil des ministres.

2) Les compétences

Les ministres sont des autorités administratives.

1° Ils ne peuvent disposer en principe du pouvoir réglementaire, mais dans les faits ils le font. Certes, la Constitution ne leur reconnaît pas ce pouvoir. Ils n'en disposent donc pas en principe (**CE Sect., 23 mai 1969, Société Distillerie Brabant**).

Il existe toutefois trois exceptions à ce principe :

- a) En vertu de **l'article 21 C.**, le Premier ministre « peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres ».
- b) **Un texte peut attribuer le pouvoir réglementaire aux ministres.** C'est ainsi que **l'article L. 613-1 du Code de l'éducation** donne compétence au ministre chargé de l'enseignement supérieur pour définir, par arrêté, les conditions d'obtention des titres universitaires et des diplômes nationaux.
- c) **Les ministres peuvent disposer du pouvoir réglementaire sur le fondement de la jurisprudence Jamart, qui les habilite à prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'Administration placée sous leur autorité (CE Sect., 7 février 1936, Jamart).** Cette jurisprudence permet à

tout chef de service de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité. Les ministres peuvent ainsi prendre des mesures réglementaires relatives à l'organisation de leur service : fixer et modifier les conditions statutaires qui régissent les agents, notamment.

2° Les ministres peuvent ensuite disposer d'un pouvoir de nomination aux emplois publics. En vertu de l'article 4 de la loi organique du 28 novembre 1958, ils peuvent recevoir de dispositions législatives ou réglementaires particulières un pouvoir de nomination. Ils sont notamment investis du pouvoir de nommer les personnels des services relevant de leur ministère.

3) Les services

Les ministères sont des groupes de services divisés sur une base fonctionnelle et correspondant à un même domaine. Ils sont en effet différenciés à partir du champ d'intervention des missions administratives exercées : santé, économie, défense, intérieur.

Leur nombre, de même que leurs attributions respectives, relèvent du pouvoir réglementaire, qui dispose ici d'une large liberté. Le Temps libre a ainsi été érigé en département ministériel dans le second gouvernement Mauroy (décret du 29 mai 1981).

Depuis la monarchie de Juillet, qui ne comptait que six ministères, la tendance générale a été celle d'un accroissement du nombre de ministères. Cette tendance se combine désormais avec une évolution inverse qui consiste à regrouper diverses missions administratives au sein d'un même ministère.

L'organisation interne des ministères est variable d'un département ministériel à l'autre. Il existe cependant un schéma de principe que l'on retrouve toujours.

Au sommet de l'organigramme ministériel se trouve le ministre. Chef de son département ministériel, il exerce le pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents rattachés à son ministère. C'est lui qui représente l'État dans la vie juridique pour les affaires entrant dans ses attributions : il signe les contrats conclus au nom de l'État. En matière financière, il a la qualité d'ordonnateur principal de l'État : il est habilité à ordonner le paiement des dépenses et le recouvrement des créances relevant de son ministère.

Placés sous son autorité, on trouve, d'une part, un organisme à vocation politique, le cabinet et, d'autre part, divers services à vocation administrative :

les services ministériels.

- a) **Le cabinet** est composé de collaborateurs personnels du ministre dont le nombre variait généralement de 15 à 25. Un décret du 17 mai 2017 est venu limiter ce nombre : 10 pour un ministre, 8 pour un ministre délégué, 5 pour un secrétaire d'État. Comme pour le président de la République et le Premier ministre, les cabinets des ministres ne peuvent comprendre de membres de leur famille (décret du 14 juin 2017). Il est placé sous l'autorité d'un directeur de cabinet, assisté par un chef de cabinet. Les membres du cabinet sont nommés discrétionnairement par le ministre. Ils lui sont liés par des affinités politiques.
- b) **Les services ministériels** sont composés de fonctionnaires chargés d'assister administrativement le ministre. Ces fonctionnaires sont regroupés en bureaux, qui sont les unités de base du service des ministères. À partir de ces bureaux sont constituées les sous- directions, qui groupent deux à quatre bureaux. Au niveau le plus élevé, on trouve les directions, un secrétariat général et une ou plusieurs inspections. Ces services ministériels permettent d'assurer une certaine continuité dans l'action gouvernement. Ils ne sont pas, à l'exception des postes de direction, affectés par les changements de gouvernement. C'est ce qu'exprime la formule : « Si les ministres passent, les bureaux restent ».

01/10/2025

II) Administrations indépendantes

En France, **les administrations indépendantes** sont apparues à la fin des années 1960 et elles se sont multipliées à partir de 1975. La première à avoir été qualifiée d'administration indépendante est la CNIL (commission nationale informatique et liberté créée par la loi du 6 janvier 1978). Leur création repose sur un constat qui est celui de l'inadaptation des administrations traditionnelles pour encadrer de manière souple et non partisane certains secteurs de la vie sociale qui touche parfois aux libertés des individus. On a reproché aux administrations classiques leur lenteur, leur lourdeur, mais surtout leur manque d'impartialité et d'indépendance. Ces autorités indépendantes ont d'abord été créées dans deux secteurs sensibles, l'information et la communication **EX :** la CNIL, l'ARCOM créé en 1989. Deuxième secteur, l'économie. **EX :** L'autorité de la concurrence en 1986, l'AMF.

Ces autorités indépendantes se sont ensuite multipliées afin de renforcer la protection accordée aux administrés. **EX :** la CADA en 1978 (commission d'accès aux documents administratifs), le Défenseur des Droits créé en 2008 seule autorité

indépendante consacrée par la Constitution. On décompte 24 autorités indépendantes aujourd'hui 7 ayant la personnalité juridique.

Nature juridique

Ces autorités indépendantes forment deux catégories :

1. Les AAI (autorité administrative indépendante) ce sont les plus anciennes, et sont des autorités de l'Etat. Elles n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Et elles agissent au nom de l'Etat, prennent des actes en son nom. Leurs actes seront le cas échéant contestés devant le juge administratif et surtout si elle cause des dommages, c'est la responsabilité de l'Etat qui sera engagée. A côté des AAI, on trouve des API.
2. API (autorité publique indépendante) elles sont plus récentes et disposent de la personnalité juridique. EX : AMF, ADOPI, l'AFLD (agence française de lutte contre le dopage) Elles agissent en leur propre nom et elles doivent supporter sur leur propre patrimoine les actions en responsabilité qui sont engagées contre elle.

- **En quoi sont-elles indépendantes ?**

Leur principale caractéristique est l'indépendance, ainsi, même lorsqu'elles n'ont pas la personnalité juridique, elles ne relèvent pas de la hiérarchie des administrations centrales et donc leur indépendance se manifeste à l'égard du gouvernement, cette indépendance se traduit par la nomination des membres de ces autorités.

Le Défenseur des droits ne peut être nommé que sur un mandat et ne peut être renouvelé. Cette indépendance se manifeste aussi dans les garanties statutaires dont il bénéficie. Et enfin, et dans l'absence de contrôle administratif, autrement dit pas de contrôle de tutelle ni de subordination au pouvoir hiérarchique. Voir article 9 Loi du 20 janvier 2017 relative aux autorités indépendantes. Une grande réforme de ces autorités a été adoptée en 2017. Une grande réforme qui a eu pour objet de limiter le nombre et d'assurer un meilleur contrôle de ces autorités à travers des règles juridiques plus claires. Il faut savoir que le pouvoir de création des AAI et des API est évidemment réservé au législateur. C'est donc la loi qui va fixer les règles relatives à la composition et aux attributions de ces autorités. Ainsi que les principes fondamentaux relatifs à leur fonctionnement. EX : Plusieurs incompatibilités sont applicables au membre d'une AAI ou d'une API.

Certaines autorités indépendantes disposent du pouvoir d'édicter des règles qui s'appliquent à leur destinataire. **EX :** L'ARCOM peut imposer des règles au chaîne TV ou aux radios par exemple. Certaines de ces autorités ont aussi un pouvoir de sanction, qui passe par le fait d'infliger des amendes.

Le Défenseur des droits n'a pas de pouvoir décisionnel, il n'a pas non plus de pouvoir de sanction, et sa mission est de garantir au mieux la protection des droits des individus dans leur relation avec les administrations. Il a néanmoins un pouvoir de recommandation très influent par un certain nombre d'enquêtes il pointe du doigt des dysfonctionnements il peut « témoigner en justice ». Il a pu faire des dénonciations sur la protection du droit des étrangers.

Il existe d'autres institutions qui vont agir au niveau national.

III) Les Administrations déconcentrées

Les administrations centrales sont relayées dans différents points du territoire par des services extérieurs qui vont agir au nom de l'Etat. Ces services déconcentrés sont placés sous l'autorité hiérarchique des ministres. Et ces services interviennent dans des circonscriptions territoriales déterminées. **EX :** Le département, la région, l'arrondissement, et des circonscriptions dérogatoires.

A) Les administrations d'Etat dans le département

Il faut distinguer les services qu'on retrouve dans le département, et qui sont tous placés sous l'autorité du préfet :

1. Les services de l'Etat dans le département

C'est le prolongement des services centraux et on parle de directions départementales. Pendant longtemps elles ont été très nombreuses. Il y avait autant de directions départementales qu'il existait de ministères. **EX :** anciennement La DAAS qui relevait du ministère des affaires sociales, la DDE... il y en avait trop. Aujourd'hui, depuis une réforme des années 2010, la tendance est à un rapprochement, à une fusion entre un certain nombre de directions. Ont été fusionnées, les DDE (direction départementale de l'équipement), avec les DDAF (direction départementale agriculture et forêt).

Au niveau départemental, ont été créés des DDI (direction départementale interministérielle) si bien que désormais sauf exception, les services de l'Etat sont organisés autour de 2 DDI, la DDT (territoriale) et la DDCSPP (cohésion sociale et protection de la population). Sous l'autorité du département.

2. Le préfet de département

Création par la loi du 28 pluviôse an VIII (1799). Le préfet est depuis l'origine l'homme du gouvernement dans le département. Les préfets sont des fonctionnaires dont la nomination se fait à la discrétion du gouvernement. Le pouvoir discrétionnaire renvoie à la libre appréciation du gouvernement. Il ne s'agit pas d'une décision arbitraire, le juge peut d'ailleurs la contrôler mais dans les faits il contrôle très peu. Ils sont nommés en conseil des ministres (par décret délibéré en CM) sur proposition du PM et du ministre de l'Intérieur. Sa mission art 72 al. 6 C. « Le préfet, représentant de chacun des membres du gouvernement a la charge des intérêts nationaux du contrôle administratif et du respect des lois » en vertu de ce texte, il exerce quatre séries d'attributions :

- **Il est le dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département donc il représente le Premier ministre et chacun des ministres.**
- **Sous l'autorité du PM il dirige les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat** il a donc autorité sur les chefs des services déconcentrés. Il est l'intermédiaire entre eux et le PM.
- **Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales.** Il dispose ainsi d'un pouvoir de police administrative (préserver la sécurité, la tranquillité, salubrité) il peut en user quand le risque de trouble concerne tout le département. **EX :** couvre-feu...

Il assure le contrôle administratif du département des communes et des établissements publics. Avant 1982, le préfet disposait dans le cadre du contrôle administratif, du pouvoir d'annuler, d'approuver et de se substituer aux communes, le pouvoir d'approbation a été supprimé, et le pouvoir d'annulation a été aménagé : **le préfet ne peut plus de son propre chef annuler les actes des autorités locales, mais il peut quand même les déférer au juge administratif s'il estime que ces actes sont contraires à la légalité. Ce déferé préfectoral peut être spontané** (c'est le préfet qui décide de l'exercer) ou **provoqué** (c'est un administré qui en fait la demande) il n'est pas obligé cependant.

B) Administration d'Etat dans la région

Le préfet de région n'est autre que le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région. Cela fait référence aux attributions particulières. Il est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans la région. Il a les mêmes attributions que le préfet de département mais au niveau de la région. Mais il n'a pas de pouvoir de police au niveau régional. Sa spécificité réside dans le fait qu'il doit garantir la cohérence de l'action de l'Etat dans la région. C'est la raison pour laquelle, sauf en matière de police (c'est à dire pour préserver l'ordre public) il a autorité sur les préfets de département. **Et il peut notamment leur adresser des instructions**

auxquels ils doivent se conformer. Il ne faut pas le confondre avec un supérieur hiérarchie des préfets de département. Les recours hiérarchiques dirigés contre les décisions prises par les préfets de départements doivent être adressé au ministre. **EX :** Si le préfet de Meurthe et Moselle décide de mettre un couvre-feu cet hiver de 21h à 6h pour les personnes de moins de 21ans, il faut faire un recours hiérarchique non pas au préfet de région mais au ministre.

C) Les administrations de l'Etat dans l'arrondissement

Seuls les services qui manifestent le plus l'autorité de l'Etat sont déconcentrés dans les arrondissements. **Ex :** les services des impôts dans chaque arrondissement, ou les services de gendarmerie.

D) Les autres administrations d'Etat déconcentrés

Des administrations d'Etat peuvent être déconcentrées ailleurs que dans les départements, les régions et les arrondissement **art 4 loi 6 février 1992**. La déconcentration peut alors se faire dans la commune, le canton, et des circonscriptions dérogatoires spécialisés.

1. La commune

Les services de l'Etat déconcentrées dans la commune sont peu nombreux et sont placés sous l'autorité du maire qui va alors agir en tant qu'agent de l'Etat (le maire a donc une double casquette (dédoublément fonctionnelle)) il est à la fois agent de la commune et agent de l'Etat dans certaines matières. En tant qu'agent de l'Etat, le maire apparaît d'abord comme une autorité administrative.

EX : il assure la publication et l'exécution des lois, et des règlements édictés au niveau national, il livre les cartes nationales d'identité et passeports. Dans ce cadre, il agit alors sous l'autorité du préfet de département, il est donc soumis au pouvoir hiérarchique du préfet qui pourra donc réformer ou annuler ses décisions. Le préfet pourra même en cas de carence du maire dans ses attributions en tant qu'agent de l'Etat, se substituer au maire. **EX :** un arrêté préfectoral a été adopté, mais si le maire ne le met pas en exécution, le préfet peut ainsi agir à la place du maire. Le préfet n'est pas recevable dans ce cadre à déférer au tribunal administratif les actes du maire. **EX :** Un maire ne répond pas à une demande de carte nationale d'identité au bout de 2 mois l'absence de réponse vaut refus. L'administré peut faire un recours auprès du préfet.

En tant qu'agent de l'Etat, le maire apparaît également comme, un OPJ (officier de police judiciaire) et un OEC (officier d'Etat civil) ATTENTION : dans ce cadre il n'est donc pas une autorité administrative.

- **En OPJ** il peut constater les infractions pénales, en dressant des procès-verbaux, et peut donc en rechercher les preuves et les auteurs. Il peut à ce titre prescrire la mise en fourrière d'un véhicule.
- **En OEC** il établit les actes de naissance, de mariage et de décès, il célèbre les mariages.

En tant qu'OPJ et OEC le maire est sous l'autorité du procureur de la république.

NB : Dans tous les cas, les actes dommageables accomplis par le maire, au nom de l'Etat engage éventuellement la responsabilité de l'Etat et non de la commune. **EX :** Il faut être vigilant de la qualité en laquelle le maire agit, afin de savoir quelle autorité est compétente en cas de litige.

2. Le canton

Ce n'est plus le siège obligatoire, d'aucune administration d'Etat. Il sert aujourd'hui principalement à déployer les brigades de gendarmerie, et le service des impôts. On retrouve l'Etat aussi dans les circonscriptions spécialisées. Les services du ministère de l'éducation nationale sont déconcentrés non pas dans les départements, ni des régions, ni des communes, mais dans des circonscriptions territoriales académiques (académies) administrées par des recteurs. On en trouve 26 en France. Mais aussi le service des armées qui sont organisés sur le territoire métropolitain selon des modalités propres à chaque armée. Il y a 5 régions Terre pour l'armée de terre, deux régions maritimes pour la Marine, l'échelon national pour l'armée de l'air. Région de gendarmerie = 22 en France métropolitaine.

Section 2 : Administration d'accompagnement

Les administrations actives qui prennent les décisions sont aidées au quotidien par des organismes chargés de les accompagner dans l'exercice de leur mission. Ces administrations d'accompagnement interviendront alors en amont ou en aval de la prise de décision. En amont pour les informer, les éclairer, (admin informatrice) et en aval elles vont intervenir pour vérifier la bonne application des décisions (administration de contrôle et d'inspection) ou en parallèle, d'autres vont aussi les conseiller (administration consultative)

1) **Les administrations informatrices**

L'information est le point de départ nécessaire à toute mission administrative. Et donc il s'agit de fournir au décideur les données indispensables à la prise de décision avec la rédaction d'études et de rapports.

A) Les services qui informent les décideurs publics

Le plus souvent, ce service spécialisé apparaît au sein des organismes ministériels et des établissements publics. Il faut distinguer celles qui ont une vocation d'information générale et celles à vocation spécialisée.

Administration à vocation d'information générale. EX : service d'information du gouvernement placé auprès du Premier ministre. Sa mission est double, d'abord, informer de manière générale le Gouvernement (analyse de l'opinion public, contenu des médias, action d'information). Ensuite, informer le public sur l'action gouvernementale (gérer les relations avec la presse). EX : L'INSEE créé en 1946. EX : la DGSE (direction générale de la sécurité extérieure) relève du ministère de la défense

Administration à vocation d'information spécialisée. EX : Cas de l'INED créé en 1945 (institut national d'étude démographique).

B) Les procédés

Le recensement de la population qui est obligatoire et qui est révisé par une loi de 2002 permet de savoir le nombre de la population. Il existe des procédures obligatoires permettant aux administrations de recueillir des infos EX : déclaration des naissances et des décès ; délivrance des cartes grises. Mais cela peut ne pas suffire.

II) Les administrations consultatives

Ces administrations vont être chargées d'éclairer les administrations actives par leur conseil. Et cette mission va se concrétiser par l'adoption d'avis ou la formulation de propositions. S'agissant des avis 3 types :

- **L'avis simple** : le décideur est libre de le solliciter et s'il le fait, il est libre de le suivre ou non. EX : le ministre demande l'avis d'une administration consultative, il n'est ensuite pas obligé de le mettre en œuvre
- **L'avis obligatoire** : l'avis doit être sollicité mais il n'est pas tenu d'être suivi. EX : le ministre doit consulter
- **L'avis conforme** : Il doit non seulement être sollicité mais également suivi si le décideur souhaite agir dans le domaine.

S'agissant des propositions, elles peuvent être générales (rédaction de rapports et d'études), mais le plus souvent elles sont formulées à propos de décisions

individuelles c'est le cas en matière de nomination. Ces administrations consultatives sont très variées.

Le Conseil d'Etat est l'organisme consultatif le plus important en France institué par la Constitution du 22 frimaire an VIII, le 13 décembre 1799 par Napoléon. Il est à la fois le principal conseil du Gouvernement, et la plus haute des juridictions administratives (dualisme fonctionnelle). Sa principale fonction pendant très longtemps a été de conseiller le Gouvernement. Il y a plus de Sections (chambres) administratives que de sections juridictionnelles. Il rend des avis et réalise des études ainsi qu'un rapport public.

1. Les avis

Il rend des avis sur des projet de texte (les lois, ordonnances, décrets). La consultation porte alors à la fois sur le style et la forme des textes mais aussi sur les problèmes de fond et depuis une période récente, **il rend aussi des avis dans des domaines particuliers**. Ses principaux domaines d'interventions sont donc de trois ordres, :

- **Il rend des avis sur les projets et propositions de loi et d'ordonnance.** Les projets de lois sont délibérés obligatoirement après avis du Conseil d'Etat **art 39 Constitution**. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les propositions de loi peuvent être soumises pour avis au Conseil d'Etat (CE). **Pour les ordonnances, l'avis du CE est obligatoire ; jusqu'à 2015, les avis rendus par le CE restaient secrets, sauf si le Gouvernement en décidait autrement.** En 2015, cette tradition est rompue pour deux raisons : satisfaire l'exigence de transparence et renforcer la légitimité du CE.
- **Les avis sur les projets de décret** qui sont prévus par **l'art L 112-1 du CJA (code justice administrative)**. Ces avis sont soit obligatoires, soit facultatifs. Lorsque la consultation est obligatoire, il est mentionné dans le décret que celui-ci « a été pris le CE entendu » quand c'est facultatif, « après avis du CE »
- **Il rend des avis sur des questions en matière administrative (voir art L112-2 CJA)** le CE peut être consulté par le Premier ministre ou les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. Cette consultation peut avoir deux finalités principales : **1. Renvoyer à une instance impartiale, le soin de répondre à une question d'ordre générale, qui suscite des débats dans l'opinion.** EX : 1989, Lionel Jospin port du viol. **2. Être éclairé sur la portée d'une règle nouvelle que la jurisprudence n'a pas encore interprétée.** **Les avis rendu ici par le conseil d'Etat sont de véritables consultations juridiques.**

2. Des études et le rapport annuel

Le Conseil d'état peut attirer l'attention des pouvoir publics sur les réformes juridiques qui lui paraissent conformes à l'intérêt général prévu par [art L112-3 CJA](#) (code justice admin). Le plus souvent il intervient à la demande du gouvernement. Il rédige alors une étude. **EX :** Une étude de 2010 sur l'interdiction du port du voile intégral. En 2022 une étude sur l'intelligence artificielle et l'action publique. Une autre en 2018 sur la révision de la loi bioéthique.

Il rédige aussi un rapport annuel qui est remis notamment au président de la République, et rendu public. Dans ce rapport, il dresse un bilan de son activité en tant que juge et organe consultatif. Et il propose des réformes à l'attention du gouvernement. **EX :** En 2004, le rapport public consacré au principe de laïcité. En 2014 sur le numérique et les droits fondamentaux. Et en 2021 sur les états d'urgence. En 2022 sur les réseaux sociaux. En 2024 sur la Souveraineté.

III) Les administrations d'inspection et de contrôle

Les administrations sont aussi contrôlées par elles-mêmes dans un objectif d'efficacité et de cohérence. C'est un contrôle que l'on pourrait qualifier d'administratif par opposition aux contrôles politique et juridictionnels. Il peut être exercé par l'administration active. C'est le cas en ce sens du contrôle hiérarchique et dans une moindre mesure du contrôle de tutelle. Mais ce contrôle peut aussi être exercé par des organismes spécifiques créés précisément pour assurer ces missions d'inspection. Il s'agira de voir leur grande diversité, et de préciser quelles sont leurs prérogatives.

A) Diversité

Distinctions entre les inspections ministérielles et les autres organismes d'inspection et de contrôle.

1. Les inspections ministérielles

Ce sont des structures internes aux ministères et placées sous l'autorités des ministres. Ces corps d'inspection sont spécialisés et ont une vocation limitée soit à un département ministériel soit à des domaines particuliers propres à plusieurs ministères. **EX :** l'IGPN (inspection générale de la police nationale) il contrôle les services de police sur le territoire national. Il veille au respect par les

fonctionnaires de police des lois et règlements mais aussi de la déontologie du métier. Elle intervient pour effectuer des enquêtes à la demande du ministère ou de la justice.

Plus rarement, les corps d'inspection ont une vocation générale et interministérielle. **EX :** L'IGAS (inspection générale des affaires sociales) placée sous l'autorité du ministre des Affaires sociales mais est aussi à la disposition du Premier ministre et des autres ministres. Elle a en charge l'inspection et le contrôle de tous les organismes bénéficiant de fonds public ou faisant appel à la générosité du public, qui interviennent dans le champ social. L'IGAS est aussi chargé de missions d'enquête et d'évaluation et dans ce cadre elle va éclairer le gouvernement sur l'efficacité d'une politique publique ou d'une administration et lui proposer des améliorations.

2. La Cour des comptes

Elle fut créée en 1807. Elle juge les comptes des comptables publics, mais c'est aussi une administration d'inspection et de contrôle. Elle vérifie sur pièce et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques. Elle rédige aussi un rapport annuel dans lequel elle attire l'attention des pouvoirs publics sur certains dysfonctionnements administratifs. **EX :** Le rapport sur la gratuité des transports publics en 2025.

B) Prerogatives

Elles exercent leur mission en réalisant des enquêtes et en rédigeant par la suite des rapports. Les pouvoirs d'investigation des administrations sont plus ou moins larges. Elles analysent les dossiers et peuvent ensuite se déplacer dans les locaux des administrations en question. Les rapports rédigés ne sont pas nécessairement rendus public. Ils ont pour objet d'informer les supérieurs hiérarchiques sur le fonctionnement des services. Ils peuvent également contenir des propositions de modifications destinées à améliorer le fonctionnement de l'administration, ou des grilles d'évaluation. Ces rapports peuvent donner lieu si des fautes sont constatées à des poursuites disciplinaires voir à des poursuites pénales.

Chapitre 2 : Les collectivités territoriales

Section 1 : L'indivisibilité de la République

I) L'indivisibilité du territoire de la République

Ce principe est consacré par l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 « La France est une République indivisible ».

L'indivisibilité comporte trois composantes : indivisibilité du territoire, indivisibilité de la souveraineté étatique, et enfin indivisibilité du peuple français.

Cela a deux conséquences juridiques importantes :

1. Il limite les possibilités de modifier la structure du territoire nationale (voir art. 53., C.).
2. Il impose un minimum d'uniformité juridique sur tout le territoire national, par conséquent, les règles applicables sur le territoire, ne doivent pas être trop diversifiées. Il n'interdit pas au législateur de tenir compte de certaines spécificités. Aussi bien en métropole qu'en outre-mer. En métropole, ce principe s'accommode de quelques particularités. EX : L'Alsace Moselle ont conservé quelques règles de droit local qui étaient en vigueur lors de l'annexion allemande en 1871. Des règles en matière d'association, de liberté de culte et de droit notarial. Il en va de même pour les communes de Paris, Lyon et Marseille, ainsi que le département de Paris, qui connaissent quelques particularités. La dérogation la plus importante en métropole concerne la Corse, qui est une collectivité à statut particulier. S'agissant de l'outre-mer, le principe d'indivisibilité y est appliqué avec plus de souplesse parce que la Constitution le prévoit. Dans les départements et régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit mais ils peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière. Quant aux collectivités d'outre-mer, régies par l'article 74 de la Constitution, elles ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elle au sein de la République (art 74. al.1 C.).

II) L'indivisibilité de la souveraineté

Ce principe a aussi deux principales conséquences juridiques :

1. L'État conserve certaines compétences qu'il ne peut pas transférer aux collectivités territoriales.
2. Il implique surtout que seul l'Etat exerce le pouvoir normatif originaire. Si les collectivités territoriales peuvent édicter des normes juridiques, leur pouvoir normatif ne peut être que secondaire. D'abord parce qu'elles tiennent ce pouvoir de la loi c'est-à-dire de la volonté de l'Etat, c'est ainsi le législateur qui détermine leur compétence, ce qui n'est pas le cas dans un Etat fédéral. Les États fédérés ont un pouvoir législatif et tiennent leur compétence non pas de la loi, mais de la constitution. Ensuite, parce que

les collectivités ne peuvent édicter que des normes administratives. Elles n'ont normalement aucun pouvoir législatif. En ce sens, le conseil constitutionnel a censuré en 2001 les dispositions d'un projet de loi relatif à la Corse qui reconnaissait à cette collectivité un pouvoir d'adaptation législative.

III) Indivisibilité du peuple Français

Il a été rappelé par le Conseil constitutionnel en 1991 à propos de la population Corse. Il y indique que la Constitution ne connaît que le peuple français composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race. Cela implique que toute consécration d'une catégorie, d'un groupe social, est un élément de division de la République. Raison pour laquelle, dans la décision précitée, le Conseil constitutionnel a censuré la mention au sein d'une loi, du peuple Corse, composante du peuple français. Cela n'interdit pas la reconnaissance au sein du peuple français de populations. **EX :** populations d'outre-mer reconnues par l'article 72-3 al.1^{er} de la Constitution.

Section 2 : La notion de collectivité territoriale

Elles sont des administrations générales et décentralisées.

I) Des administrations générales

Elles ont vocation à satisfaire les besoins de la population se trouvant sur leur territoire. Cette vocation générale résulte d'abord du fait que leurs compétences sont déterminées expressément par des textes et ensuite parce qu'elles sont définies par une clause générale de compétence.

A) Les textes

Il existe plusieurs textes législatifs spécifiques s'agissant des compétences administratives des collectivités puisque c'est au législateur de fixer les transferts de compétence entre l'Etat et ses collectivités. Les plus importantes de ces lois ont été adoptées au moment de la réforme de décentralisation de 1982-1983. S'agissant de la région, elle est principalement appelée à contribuer au développement économique et social à l'aménagement du territoire, à la formation professionnelle et à l'éducation (lycée). Le département est principalement chargé des missions de solidarité plus précisément il est compétent en matière d'action sociale. **EX :** RSA, l'aide adulte handicapé. Il est chargé de l'entretien des routes départementales, mais aussi de l'éducation avec à sa charge les collèges.

La commune intervient dans un champ plus large puisqu'elle est la plus proche des administrés, et donc elle va exercer les missions administratives qui tendent

à satisfaire les besoins les plus concrets de la vie en société. **EX :** elle intervient en matière d'urbanisme et d'équipement, aussi en matière d'éducation (écoles maternelles et primaires), mais aussi en matière sociale (CCAS).

NB : En synthèse, en pratique, la spécialisation de chaque collectivité dans un secteur particulier est impossible. Les affaires traitées par certaines collectivités intéressent nécessairement les autres. Ainsi dans un certain nombre d'hypothèse, il y a concours de compétence. A savoir que différents niveaux territoriaux vont être amené à intervenir. Pour pallier les dysfonctionnements, inhérent à ce système, deux principes ont été consacrés par le constituant :

1. Le principe de subsidiarité d'une part,
2. La notion de collectivité cheffe de fil d'autre part.

Le principe de subsidiarité : est consacré implicitement à l'article 72 alinéa 2 de la Constitution « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Ainsi tout ce qui peut être décentralisé doit l'être selon l'échelon adéquat.

La notion de collectivité cheffe de fil : est consacré à l'article 72 al. 5 qui dispose que « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

B) La clause générale de compétence

Cette clause résulte des dispositions législatives selon lesquelles leur conseil règle par leur délibération les affaires de la commune, du département, et de la région. La jurisprudence a considéré que ces dispositions signifiaient qu'au-delà des compétences qui leur sont attribués par les textes, les collectivités territoriales sont habilitées à intervenir sur toutes les questions d'intérêt public local : En ce sens, un arrêt du CE, 29 juin 2001, Commune de Mons en Baroeul. Cette clause a été l'une des causes majeures de l'excessive complexité de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités. Cette clause générale de compétence n'existe plus que pour les communes.

II) Des Administrations décentralisées

Puisque les collectivités sont l'expression d'une décentralisation ; leur personnalité juridique leur permet d'exercer leur compétence avec une autonomie relative par rapport à l'Etat. Cette autonomie n'est pas absolue. Elle est néanmoins garantie par le principe à valeur constitutionnelle la libre

administration des collectivités territoriales. Principe donc qui n'est pas absolu, car les collectivités territoriales sont placées sous la surveillance de l'Etat.

A) La libre administration des collectivités territoriales

C'est un principe consacré par l'article 72 alinéa 3 de la C, qui dispose qu'elles s'administrent librement par des conseils élus. L'autonomie passe donc par l'élection des conseils délibérant de ces collectivités. Cette autonomie implique aussi qu'elle dispose de moyens suffisants pour accomplir leurs missions.

1. Des démocraties locales

Elles sont donc des démocraties locales et elle se manifeste de trois manières et qui démontre cette libre administration. L'élection des conseils délibérant au suffrage universel. Le référendum local (art 72-1 al.2 de la C.). Depuis la révision constitutionnelle de 2003, ce référendum peut avoir un caractère décisionnel. Enfin, la consultation des électeurs (art 72-1, et art 72-4 de la C.) un premier article qui constitutionnalise le droit de pétition. A savoir la procédure qui permet aux électeurs de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante. Mais le conseil délibérant n'est pas tenu de l'inscrire à l'ordre du jour.

2. La mise à disposition de moyens suffisants

Cette condition est reconnue par le Conseil constitutionnel qui considère que pour pouvoir s'administrer librement, les collectivités territoriales doivent être dotées d'attributions effectives. Par conséquent, les conseils ne doivent pas avoir que des attributions consultatives. Et concrètement, collectivité doivent disposer de moyens juridiques (actes unilatéraux et contrats). De moyens financiers (les ressources doivent être suffisantes) et les dépenses obligatoires ne doivent pas être trop élevées. Également des moyens humains, et des moyens matériels (propriété de biens meubles et immeubles).

B) La surveillance de l'Etat

Elle s'explique par le caractère unitaire de l'Etat français. Elle se manifeste premièrement par le fait que les collectivités territoriales tiennent leur compétence de la loi. Elles ne s'administrent que dans les conditions prévues par la loi (art 72 al.3 C., et art 34 de la C.). Deuxièmement par le contrôle qu'exerce l'Etat. Contrôle administratif (art. 72 al.6. C.) renvoie au déferé préfectoral exercé par le préfet. Un contrôle budgétaire exercé par les chambres régionales des comptes et enfin un contrôle de gestion.

Section 3 : Le statut des collectivités territoriales

I) Les collectivités territoriales de droit commun

A) Organisation

1. L'élection des autorités locales

Les autorités locales sont élues, chaque conseil, ainsi que l'autorité exécutive sont élus. Les assemblées délibérantes sont élues au SUD. Il en va de même des autorités exécutives au niveau communal c'est le cas du maire et de ses adjoints. Le Maire est élu au scrutin secret pour 6 ans par le Conseil municipal et parmi les membres de ce Conseil. S'agissant du département, l'autorité exécutive est le président du Conseil départemental qui jusqu'à 1982, était le préfet de département. Ce n'est plus le cas depuis, et l'élection fonctionne comme pour celle du maire et de ses adjoints. Au niveau régional, il s'agit du président du Conseil régional et il est élu selon le même procédé.

2. Le fonctionnement des assemblées délibérantes

Chaque conseil délibère au moins une fois par trimestre. La délibération n'est valable que lorsqu'un minimum de conseillers sont présents. Les délibérations sont adoptées à la majorité exprimée et en cas de partage des voix, celle de l'autorité exécutive est prépondérante.

B) Attributions

1. Attributions assemblées délibérantes

Elles sont compétentes pour traiter de toutes les questions qui entre dans leur champ de compétence. Elle délibère sur le vote du budget, sur la mise en œuvre des moyens des collectivités (création ou suppression d'emplois publics), création et organisation des services publics, aides à accorder aux entreprises.

2. Attributions des autorités exécutives

Distinguer les attributions exercées sous le contrôle des assemblées délibérantes, des attributions propres. Les autorités exécutives préparent et exécutent les décisions des assemblées, par exemple, si une action en justice a été votée, l'autorité exécutive doit saisir la juridiction compétente. Les attributions propres sont celles dont l'exercice traduit la seule volonté des exécutifs locaux. Ces derniers interviennent donc dans un champ de compétence étranger à celle des assemblées délibérantes. EX : Gestion de la fonction publique locale (toutes les décisions individuelles relatives aux agents publics territoriaux, les décisions relatives à leurs carrières) ; Cela concerne aussi le maintien de l'ordre public sur le territoire. Les maires et les présidents des

conseils départementaux, peuvent prendre diverses mesures de police **EX : arrêté d'interdiction d'une activité, couvre-feu.** Enfin, dans les communes où cette compétence est décentralisée, le maire délivre les autorisations d'urbanisme.

II) Les autres collectivités territoriales

Leur statut déroge au droit commun c'est le cas de certaines collectivités en métropole, mais aussi de collectivités situées en outre-mer.

A) Les collectivités métropolitaines

1. Paris, Lyon, Marseille

Paris présente plusieurs spécificités et notamment son territoire recouvre deux collectivités, la commune de Paris et le département de Paris. Son assemblée délibérante va statuer selon les cas en qualité de conseil municipal ou de conseil départemental. Le maire de Paris ne dispose pas des pouvoirs de police, ceux-ci sont exercés par le préfet de police. Par ailleurs, tout comme Lyon et Marseille, Paris est divisé en arrondissement (20 P, 9L, et 16M). Chaque arrondissement a son conseil et son maire.

2. La collectivité de Corse

C'est une collectivité à statut particulier. Cette particularité se mesure à deux niveaux, son organisation et ses compétences. La collectivité de Corse a des compétences dans deux principaux domaines, à savoir l'identité culturelle et le développement économique.

B) Les collectivités situées outre-mer

Elles sont toutes mentionnées par la Constitution qui prévoit des statuts manifestant un compromis entre **assimilation** (en raison du principe d'indivisibilité) et **adaptation** de l'autre (lié à leur situation géographique). Il faut se référer aux articles 72-3 de la Constitution qui mentionne la « La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint Barthelemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et- Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités ».

Certaines collectivités sont régies par l'article 73, les DROM (G, M, G, R,M) ces DROM sont régis par le principe de l'assimilation. Ainsi les textes législatifs et réglementaires adoptés pour les collectivités métropolitaines leur sont applicables de plein droit. Même si certaines adaptations sont possibles, il faut

ajouter le département de Mayotte à la liste. D'autres collectivités sont régies par l'article 74 de la Constitution, les COM. Les COM sont soumis au principe de spécialité législative, ça veut dire que les lois et règlements ne leur sont applicables que si cela est expressément prévu par le législateur. EX : Polynésie française. D'autres sont soumis au principe d'identité législative. Ex : Saint-Martin, Saint Barthélemy. Une catégorie très hétérogène.

La Nouvelle-Calédonie consacrée par le Titre XIII de la Constitution, a un statut très dérogatoire. Il présente deux particularités. Elle dispose de compétences très étendues notamment en matière régaliennne. Il existe une citoyenneté néo-calédonienne fondée sur une condition de résidence et sur l'existence de lien particulier avec la Nouvelle-Calédonie avec les conséquences que cela emporte sur le droit de vote aux élections locales. Le principe d'indivisibilité de la République est ainsi profondément remis en cause.

PARTIE III : LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Dès l'ancien régime et surtout depuis la Révolution, la France a développé un modèle original de contrôle de l'administration par le juge. Le principe dit de séparation des autorités administratives et judiciaires est à l'origine du dualisme juridictionnel c'est-à-dire l'existence d'une juridiction administrative distincte de la juridiction judiciaire.

Chapitre 1 : Les structures de la juridiction administratives

Section 1 : Généralités

A l'origine (1800), l'organisation était très simple. Il existait des conseils de préfecture, ancêtre des tribunaux administratifs, et à côté de ceux-ci, le Conseil d'État qui était compétent pour statuer en appel sur tous les litiges avec l'administration. Il donnait un avis au chef de l'État, et ce dernier ensuite suivait cet avis. C'est le modèle du ministre juge ou encore de la justice retenue. Quand on avait un contentieux, on s'adressait d'abord au ministre. A partir de 1872, le CE est devenu juge de droit commun. C'est-à-dire que la justice administrative lui a été déléguée. Cette organisation s'est maintenue jusqu'en 1953. Il a fallu en effet désengorger le Conseil d'État qui était débordé par le nombre de recours dont il était saisi, et donc ont été créés les tribunaux administratifs compétents en première instance. Et donc le Conseil d'État n'intervenait plus qu'en appel. Le nombre de recours a continué d'augmenter, si bien qu'en 1987 sont créés les cours administratives d'appel. Le Conseil d'État devient donc principalement compétent en Cassation.

Section 2 : Le Conseil d'Etat

I) Les formations de jugement

Lorsque le CE statue en tant que juge, il statue via sa section du contentieux laquelle comprend **10 chambres** qui sont spécialisées dans certaines matières. Les jugements du Conseil d'Etat peuvent être rendu par 5 formations. Première formation c'est le jugement rendu en **chambre seule composée d'au moins trois membres, pour les affaires les plus courantes.** La décision est prise en **chambre réunie.** Lorsque l'affaire présente plus de difficultés (question de droit nouvelle/renversement de jurisprudence envisagé) elle est traitée par la section du contentieux qui va siéger en formation de jugement. Si **la question est encore plus difficile, le jugement est rendu en assemblée laquelle est composée de 17 membres.** La dernière formation est celle à juge unique dans certaines hypothèses simples ou en cas d'urgence, un juge peut statuer seul sur une affaire.

II) La compétence du Conseil d'Etat

Contrairement à la Cour de cassation, le Conseil d'Etat n'est pas juste un juge suprême ou un juge de cassation. Ses fonctions sont plus étendues : **1. Il a des compétences en premier et dernier ressort. Il prend alors une décision définitive et insusceptible de recours.** Cela s'explique le plus souvent par le champ d'application nationale des décisions contestées. **EX : le décret du 17 mars 2020 ordonnant le confinement de la population.** Cela peut aussi concerner des décisions individuelles. **2. Le Conseil d'Etat est aussi juge d'appel dans de rares hypothèses.** **3. Il est aussi juge de cassation il va donc juger les arrêts rendus par les cours administratives d'appel.** Tout pourvoi en cassation n'est pas systématiquement étudié. Il est filtré par une chambre d'instruction qui peut le rejeter s'il est irrecevable, ou ne repose sur aucun moyen sérieux.

Chapitre 2 : La compétence de la juridiction administrative

Section 1 : Généralités

La fonction de juge est répartie entre deux ordres de juridictions qui sont souverains et indépendants l'un de l'autre (dualisme juridictionnel) **Le justiciable n'a pas le choix de son ordre de juridiction. Car la compétence juridictionnelle est en effet « d'ordre public » en cas d'erreur, le juge se déclarera d'office incompétent, sans statuer au fond.** Il n'existe pas de critère unique permettant de déterminer à coup sûr quel juge est compétent pour un litige donné. Cela peut donc compliquer la tâche du justiciable d'autant qu'il arrive que le juge judiciaire

été le juge administratif ne soit pas d'accord sur leur compétence. C'est la raison pour laquelle ces conflits de compétence sont réglés par une juridiction singulière, le tribunal des conflits.

Section 2 : Attributions du Tribunal des conflits

Il est créé en 1872. Il est chargé de régler les conflits positifs mais aussi négatifs de compétence et régler les difficultés sérieuses de compétence.

I) Le règlement des conflits positifs

Il y a conflits positifs de compétences lorsque le juge judiciaire est saisi et que le représentant de l'Etat lui déni compétence pour se prononcer. C'est une procédure qui est à sens unique qui a pour objet de protéger l'administration en empêchant qu'elle soit jugée par le juge judiciaire :

- **Le préfet rédige un déclinatoire de compétence** (il revendique la compétence du juge administratif)
- **Si le juge judiciaire rejette le déclinatoire donc qu'il se considère compétent, le préfet prend un arrêté de conflit qui a pour effet de saisir le tribunal des conflits et d'obliger le juge judiciaire à sursoir à statuer et ainsi mettre le procès en pause.** On dit que le conflit est élevé
- **Le tribunal des conflits se prononce sur la compétence du juge administratif ou du juge judiciaire.**

II) Le règlement des conflits négatifs

Quand successivement saisi de la même affaire, le juge admin et le juge judiciaire se déclarent incompétent. La procédure de règlement du conflit négatif va donc protéger l'intérêt du justiciable c'est aux parties de saisir le tribunal des conflits.

Un décret de 1960 a mis en place une procédure de prévention des conflits négatifs. Le second juge saisi ne peut pas se déclarer incompétent, si le premier jugement d'incompétence n'est plus susceptible de recours. Ainsi ce second juge devra obligatoirement saisir le tribunal des conflits s'il s'estime également incompétent.

III) Le règlement des difficultés sérieuses de compétence

Il s'agit ici de prévenir la survenance de conflits liés à des divergences de jurisprudences sur des points délicats. Toute juridiction saisie d'un litige soulevant une difficulté sérieuse de compétence peut saisir le tribunal des conflits afin qu'il tranche cette difficulté.