

**LICENCE EN DROIT – 2<sup>e</sup> NIVEAU**

GROUPE DE COURS N° II

**DROIT ADMINISTRATIF**

*(Cours de M. Coulibaly, professeur)*



▶ **L'administration territoriale  
décentralisée**

[www.lex-publica.com](http://www.lex-publica.com)

---

▶ **Version :**  
**lundi 16 mars 2026**

## Partie II

# Titre I

## Chapitre I

# ▶ Chapitre II

## *L'administration territoriale décentralisée*

---

### *Nota bene :*

- 1.** Ne pas s'attarder sur les rubriques intitulées « \*\*\*Développements additionnels utiles (TD, concours, etc.) **mais exclus des révisions\*\*\*** ». Elles ne feront l'objet ni d'un cas pratique, ni d'un commentaire d'arrêt, encore moins d'une question d'épreuve orale. Nécessaires à la formation, elles sont toutefois exclues des révisions en vue des différents examens – pour des raisons d'opportunité. Elles sont faciles à reconnaître : présentées en caractères plus petits, elles débutent par le sous-titre « Développements additionnels, etc. » [DÉBUT] et se terminent par [/FIN] et des astérisques (\*\*\*).
- 2.** *Ne pas chercher à retenir par cœur les exemples et les citations de jurisprudence.* Il s'agit de simples illustrations ! **Les arrêts et les définitions à retenir vous seront indiqués avant l'examen.**
- 3.** **En principe, un clic sur un arrêt, un texte ou un schéma vous permet d'accéder directement à cet élément sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) ou sur [www.lex-publica.com](http://www.lex-publica.com).** ☺

# Sommaire

(interactif à l'écran)

CHAPITRE II : L'administration territoriale décentralisée.....	6
SECTION I - La compréhension du concept de décentralisation.....	9
I - La caractérisation intrinsèque de la décentralisation.....	10
A - L'autonomie matérielle.....	10
B - L'autonomie organique.....	11
C - L'autonomie fonctionnelle.....	12
II - La caractérisation extrinsèque de la décentralisation.....	13
A - Décentralisation et fédéralisme.....	13
B - Décentralisation et déconcentration.....	13
1 - L'opposition.....	13
2 - La complémentarité.....	14
C - Contrôle de légalité et contrôle hiérarchique.....	15
1 - L'existence du contrôle.....	16
2 - Le contenu du contrôle.....	16
SECTION II : L'extension du concept de décentralisation.....	18
I - Les collectivités territoriales de la République.....	20
A - Les collectivités territoriales de droit commun.....	21
1 - Les communes.....	21
2 - Les départements.....	23
3 - Les régions : la nouvelle donne.....	24
B - Les collectivités territoriales à statut particulier.....	26
1 - Les communes de Paris, Lyon et Marseille.....	26
a - Paris.....	26
b - Lyon et Marseille.....	27
2 - La métropole de Lyon.....	27
3 - La collectivité de Corse.....	28
4 - La Collectivité européenne d'Alsace.....	29
5 - Les « collectivités situées outre-mer ».....	30
5.1 Les collectivités régies par le principe de l'identité législative de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).....	31
5.1.1 Les départements d'outre-mer (DOM) et les régions d'outre-mer (ROM).....	31
5.1.2 Les « collectivités uniques » (à organe délibérant unique) : Mayotte, Guyane et Martinique.....	33
5.1.2.1 Le « département de Mayotte ».....	33
5.1.2.2 La « Collectivité territoriale de Guyane » et la « Collectivité territoriale de Martinique ».....	35
5.2 Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.....	37
5.2.1 La Polynésie française.....	37
5.2.2 Les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.....	38
5.2.3 La « collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ».....	39
5.2.4 Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et l'île de Clipperton.....	40
5.2.5 Le « Territoire des îles Wallis et Futuna ».....	41
5.3 La Nouvelle-Calédonie.....	41
II - Le statut de droit commun des collectivités territoriales de la République.....	44
A - L'élection des organes locaux.....	44
1 - L'élection des membres des organes délibérants.....	44
a - L'élection des conseillers municipaux.....	45
b - L'élection des conseillers départementaux.....	48

c - L'élection des conseillers régionaux.....	49
2 - L'élection des organes exécutifs .....	51
a - L'élection du maire et de ses adjoints .....	51
b - L'élection des autorités exécutives du département.....	52
c - L'élection des autorités exécutives de la région.....	53
3 – La problématique du cumul des mandats.....	54
a - Cumul de mandats locaux de même nature.....	54
b - Cumul de mandats locaux de nature différente.....	55
c - Cumul d'un mandat local et d'un mandat national.....	55
d - Cumul de fonctions exécutives.....	56
B - Le contrôle des actes pris par les autorités locales .....	57
1 - Le caractère exécutoire de plein droit des actes des autorités locales .....	57
2 - La publicité et la transmission au représentant de l'État .....	58
a – La publicité .....	58
b – La transmission au représentant de l'État .....	58
3 - L'exercice du déféré préfectoral .....	62
a - Les principes.....	62
b – L'obstacle éventuel de la demande de prise de position formelle.....	62
c – Le préalable ou l'alternative au déféré : le recours gracieux.....	63
d - Le déféré spontané.....	63
e - Le déféré sur demande .....	65
e - La demande accessoire de suspension de l'acte déféré .....	66
4 - Les formes dérogatoires de contrôle.....	1
a - Le contrôle exercé en matière budgétaire .....	1
b - Les autres formes particulières de contrôle.....	2
5 - Le recours juridictionnel de droit commun.....	3
C - Le contrôle exercé sur les organes des collectivités territoriales .....	3
1 - Le contrôle exercé sur les conseillers .....	3
2 - Le contrôle exercé sur les conseils .....	4

# Index des notions

<b>A</b>	
Accord de Bourgival .....	43
Accords de Matignon .....	42
Adjoint de quartier .....	52
<b>B</b>	
Binôme .....	49
Budget .....	1
<b>C</b>	
Collectivité européenne d'Alsace .....	29
Conseil de quartier .....	52
Contrôle de légalité.....	12
<b>D</b>	
<b>Décentralisation</b>	
<b>Définition dynamique</b> .....	9, 17
Définition statique .....	17
Décentralisation fonctionnelle .....	19
Décentralisation territoriale.....	18
Déconcentration .....	9, 13
Déféré préfectoral .....	62
Démission .....	3
Dissolution.....	4
<b>E</b>	
Excuse valable .....	3
Exemple de répartition des sièges aux élections municipales .....	47
<b>F</b>	
Fédéralisme .....	13
<b>I</b>	
Intercommunalité .....	22, 47
<b>L</b>	
Libre administration.....	11
Loi 3DS.....	15
Loi Maptam.....	11, 20, 24
Loi NOTRe .....	11, 20, 24
<b>M</b>	
Mairie de quartier.....	52
Municipalité.....	51
<b>P</b>	
Parité .....	45, 49
Prime majoritaire .....	45, 46
<b>R</b>	
Rescrit administratif.....	62
Rescrit administratif	
Demande de prise de position formelle..	62
Révision constitutionnelle du 17 mars 2003	10
<b>S</b>	
Substitution d'action .....	2
<b>T</b>	
Tutelle.....	15
Tutelle	
Contrôle de légalité.....	12

## CHAPITRE II : L'administration territoriale décentralisée

### Questions initiales :

1 – Quelles significations revêtent les notions suivantes : *centralisation, décentralisation, concentration et déconcentration* ?

2 – Quelles sont les similitudes et les différences que l'on peut relever entre la déconcentration et la décentralisation ?

3 – Quelles différences y a-t-il entre l'administration territoriale d'État et l'administration territoriale décentralisée (ou administration locale) ?

4 – Quels rapports y a-t-il entre, d'une part, l'administration territoriale d'État et l'administration territoriale décentralisée (ou administration locale) et, d'autre part, les notions précitées de déconcentration et de décentralisation ?

### Réponses soutenues :

1 – Quelles significations revêtent les notions suivantes : *centralisation, décentralisation, concentration et déconcentration* ?

Toutes ces notions désignent des techniques, des systèmes d'administration.

**a - La centralisation** : c'est un système d'administration dans lequel le pouvoir de décision est détenu

- essentiellement par des autorités, souvent gouvernementales, compétentes pour l'ensemble du territoire de l'État,

- et, accessoirement, par des agents locaux subordonnés hiérarchiquement à ces autorités et compétentes sur des portions du territoire de l'État appelées circonscriptions.

La centralisation concerne essentiellement l'État.

**b - La concentration** : c'est un système d'administration dans lequel le pouvoir de décision est détenu exclusivement par les autorités les plus élevées dans la hiérarchie (autorités souvent gouvernementales, par exemple).

La concentration peut concerner toute administration, qu'elle soit publique ou privée.

**c - La déconcentration** : c'est un système d'administration en vertu duquel, au sein d'une même personne morale, les pouvoirs de décision détenus par les autorités les plus élevées sont, en partie, transférés à des agents placés hiérarchiquement au-dessous de ces autorités.

**d - La décentralisation** : c'est un système d'administration dans lequel le pouvoir de décision est exercé à la fois

- par l'État

- et par des personnes morales autonomes soumises au contrôle, en principe de légalité, des autorités étatiques.

**Autrement dit, la décentralisation consiste dans le transfert d'attributions de l'État à des collectivités ou institutions différentes de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion.**

2 – Quelles sont les similitudes et les différences que l'on peut relever entre la déconcentration et la décentralisation ?

**a - Deux similitudes :**

**i** - dans la déconcentration comme dans la décentralisation, des attributions et des pouvoirs de décision sont transférés de certaines autorités vers d'autres ;

**ii** - dans la déconcentration comme dans la décentralisation, un certain contrôle est exercé sur les autorités bénéficiaires de ce transfert d'attributions et de pouvoirs de décision.

**b - Deux différences :**

**i** - Dans la déconcentration, le transfert d'attributions et de pouvoirs de décision a lieu au sein d'une même personne morale. Celle-ci garde ainsi le même volume de compétences.

En revanche, dans la décentralisation, le transfert d'attributions et de pouvoirs de décision a lieu entre deux personnes morales différentes. Il en résulte une diminution ou une augmentation du volume des compétences selon la personne morale considérée.

**ii** - L'organe décentralisé est assujéti au **contrôle de légalité** du pouvoir central (depuis la loi du 2 mars 1982, le mot de tutelle est **désuet** s'agissant des collectivités territoriales ou locales) ou au contrôle de **tutelle**, à la tutelle du pouvoir central (tutelle sur les établissements publics).

L'autorité déconcentrée est soumise au pouvoir hiérarchique, au *contrôle hiérarchique* du pouvoir central - des autorités centrales.

Le contrôle de légalité (collectivités territoriales ou locales) ou la tutelle (établissements publics) caractérise la décentralisation ; le contrôle hiérarchique caractérise la déconcentration.

Le contrôle de légalité (collectivités territoriales ou locales) ou la tutelle (établissements publics) existe entre deux personnes morales, comme la décentralisation ; le contrôle hiérarchique existe au sein d'une même personne morale, comme la déconcentration.

**3** – Quelles différences y a-t-il entre *administration territoriale d'État* et *administration territoriale décentralisée* (ou administration locale) ?

**Rappel :**

Ne vous laissez pas abuser par l'épithète *locale* ! Elle a ici une acception juridique particulière en plus de sa signification géographique. Souvenez-vous, nous avons indiqué ceci :

**a** - Pour l'essentiel, deux groupes de personnes disposent d'une autorité administrative générale:

- les personnes agissant au nom de l'État, donc les organes de l'État - au sens du pouvoir exécutif

- et les personnes agissant au nom des collectivités territoriales ou locales, donc les organes des collectivités territoriales ou locales.

Les premières forment l'administration d'État, les secondes l'administration locale (ou *administration territoriale décentralisée*).

**b** - Les personnes sont donc soumises à deux administrations principales:

**i** - d'une part, l'administration d'État qui se compose de l'administration centrale d'État et de l'administration territoriale d'État et,

**ii** - d'autre part, l'*administration territoriale décentralisée* (ou administration locale).

En conséquence, **on ne peut ni ne doit confondre** l'administration territoriale d'État - qui relève de l'administration d'État - et l'administration locale qui est le fait des collectivités territoriales et qui sera étudiée dans ce chapitre II.

**4** – Quels rapports y a-t-il entre d'une part l'administration territoriale d'État et l'administration locale (ou *administration territoriale décentralisée*) et d'autre part les notions précitées de déconcentration et de décentralisation ?

L'existence de l'administration territoriale d'État découle de la déconcentration intervenue au sein de l'administration d'État.

L'administration locale est la conséquence de la décentralisation.

↓ **Développement** ↓

L'existence de l'administration locale (ou *administration territoriale décentralisée*) concrétise l'idée de décentralisation, ou, à tout le moins, consacre un certain recul de la *centralisation*.

**Définition** : la centralisation est un système d'administration dans lequel le pouvoir de décision est détenu

- essentiellement, par des autorités, souvent gouvernementales, compétentes pour l'ensemble du territoire de l'État,
- et, accessoirement, par des agents locaux subordonnés hiérarchiquement à ces autorités et compétentes sur des portions du territoire de l'État appelées circonscriptions.

Naguère, parler de centralisation conduisait *ipso facto* à citer l'exemple français - grief de macrocéphalie.

De fait, en France, la centralisation reposait sur une double sédimentation historique.

D'abord, on relève que la royauté a progressivement établi son autorité sur les grands féodaux en créant un pouvoir central fort dans le cadre de la monarchie absolue.

Ensuite, la Révolution consacre le triomphe de l'idéologie jacobine qui rime avec centralisation à outrance.

Des esprits de toute obédience n'ont eu de cesse de dénoncer les effets pervers de la centralisation.

À l'appui de leur position, essentiellement deux arguments :

- la centralisation constitue un danger pour les libertés individuelles ;
- l'administration est plus efficace si elle est acceptée par les administrés. Et ceux-ci l'accepteront d'autant mieux qu'ils y participent.

Maurice Hauriou a pu écrire : « Les raisons [...] de la décentralisation ne sont point d'ordre administratif mais bien d'ordre constitutionnel. S'il ne s'agissait que du point de vue administratif, la centralisation assurerait au pays une administration plus habile, plus impartiale, plus intègre et plus économe que la décentralisation. Mais les pays modernes n'ont pas besoin seulement d'une bonne administration, ils ont besoin aussi de liberté politique » - Précis de droit administratif.

En somme, il faut décentraliser.

Le processus a commencé au XIX<sup>ème</sup> siècle et a connu une sorte d'apogée

- législative (avec la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*)

- et constitutionnelle (avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 - loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République* - qui affirme le *caractère décentralisé de l'organisation de la France* – Article 1<sup>er</sup> de la Constitution).

\*

François Mitterrand affirmait en 1981 : « **La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire.** »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Source de la citation : Exposé des motifs de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (loi NOTRe).

## SECTION I - La compréhension du concept de décentralisation



### Définition à retenir

#### ◆ Décentralisation

La **décentralisation** est un système d'administration caractérisé par un transfert de compétences et de moyens de l'État à des personnes morales distinctes de lui et sur lesquelles il exerce un contrôle compatible avec leur autonomie.

\*



### Définition à retenir

#### ◆ Déconcentration

Il y a **déconcentration** lorsqu'au sein d'une même personne morale les pouvoirs détenus par les autorités les plus élevées sont, en partie, transférés à des agents soumis au contrôle hiérarchique de ces autorités.

\*

■ La décentralisation revêt deux formes : territoriale et fonctionnelle ou technique.

Dans le cas d'une **décentralisation territoriale**, les personnes morales bénéficiaires du transfert de compétences sont les collectivités territoriales, à savoir les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer.

Dans la **décentralisation fonctionnelle** ou technique, les personnes morales bénéficiaires du transfert de compétences sont des établissements publics chargés, par définition même, de gérer un service public (universités, hôpitaux publics, musées nationaux, etc.).

C'est essentiellement la décentralisation territoriale qui nous occupera dans ce cours.

C'est à elle que fait référence l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution qui, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, dispose que « l'organisation [de la République française] est décentralisée ».

## I - La caractérisation intrinsèque de la décentralisation

Ce qui caractérise essentiellement la décentralisation, c'est ce que l'on appelle la **libre administration** des collectivités territoriales.

Juges constitutionnel et administratif s'accordent sur ce point.

○ **Conseil constitutionnel** : Après avoir constitutionnalisé en 1979 la libre administration des collectivités territoriales (Cons. const. 23 mai 1979, n°79-104 DC), le Conseil constitutionnel estime que sa méconnaissance par une loi peut faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité — Cons. const. 2 juillet 2010, Commune de Dunkerque, n°2010-12 QPC ; Cons. const. 22 septembre 2010, Commune de Besançon et a., n°2010-29/37 QPC.

○ **Conseil d'État** : La libre administration est une liberté fondamentale pouvant être garantie par la procédure du « référé-liberté » devant le juge administratif (CE, sect., 18 janvier 2001, Commune de Venelles).

La libre administration des collectivités territoriales se traduit par une triple autonomie.

### A - L'autonomie matérielle

La collectivité décentralisée a la *personnalité juridique*. Elle est juridiquement distincte de l'État. Elle possède un patrimoine, une certaine autonomie financière, des biens matériels, des agents. Autant de moyens propres, c'est-à-dire distincts de ceux de l'État (au sens du pouvoir exécutif) et des autres collectivités publiques.

La personnalité morale ainsi reconnue traduit l'existence d'une solidarité d'intérêts qui unit les habitants de la collectivité. Cette solidarité se fonde sur des besoins locaux distincts des besoins communs à tous les habitants du territoire national.

En fait, la reconnaissance de la personnalité juridique témoigne surtout de l'existence d'*affaires locales*. Seulement, la collectivité décentralisée n'a pas la compétence de la compétence ; il ne lui appartient pas de déterminer la liste de ses affaires locales. Cette tâche incombe à l'État. C'est à lui de faire le départ entre *affaires locales* et *affaires nationales*.

Sur ce point, en France, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République – issue de la révision constitutionnelle du 17 mars 2003 – a introduit deux nouveautés :

**1 - L'affirmation du principe de subsidiarité** : « 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. » - article 72, alinéa 2 de la Constitution. L'usage des termes « ont vocation à » pourrait réduire les risques d'insécurité juridique dans la mesure où ils n'imposent aucune obligation à l'État. La subsidiarité devient un objectif à valeur constitutionnelle traçant, d'après l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, « une ligne de partage, dans le domaine administratif, entre l'action des services de l'État et celles des collectivités territoriales » ;

**2 - La consécration du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales** : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. » - article 72, alinéa 3, de la Constitution. Quoique consacré dans la Constitution, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'en demeurera pas moins subordonné, notamment, à celui du pouvoir réglementaire du Premier ministre et à celui du Président de la République, lesquels sont applicables sur l'ensemble du territoire national.

\*

Dans le respect de ces dispositions constitutionnelles, la loi définit la consistance et les limites des affaires locales (« La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration

des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » - article 34 de la Constitution).

À ce jour, le législateur a retenu deux procédés complémentaires :

**1 – Premier procédé, la clause de compétence générale.** C'est une disposition en vertu de laquelle, la commune, le département ou la région règle par ses délibérations les affaires de la commune, du département ou de la région.

Elle permet à chaque collectivité territoriale d'intervenir dans tout domaine sous réserve d'un intérêt public local et sous réserve que la loi n'ait pas expressément attribué cette compétence à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale (CE. 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul).

Elle incite à croire que les organes locaux ont une compétence de principe à l'égard des questions qui concernent leur collectivité respective. On n'aurait point besoin d'énumérer ces questions.

Par son caractère général et sa dimension jurisprudentielle, qui en rend la portée évolutive et incertaine, cette disposition ne favorise pas la clarification des compétences. Bien au contraire.

On comprend alors la valse-hésitation des pouvoirs publics :

L'article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait prévu la **suppression** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, de la clause de compétence générale des départements et des régions.

La clause de compétence générale a ensuite été **rétablie** par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi **Maptam**.

Enfin, la clause de compétence générale a été **supprimée** pour les régions et les départements, mais maintenue pour les communes : loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (dite loi NOTRe).

**2 – Second procédé, l'énumération.**

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (dite loi NOTRe) consacre résolument le procédé de l'énumération, notamment en supprimant (voir ci-dessus) la clause de compétence générale pour les régions et les départements.

\*\*

## **B - L'autonomie organique**

Pour qu'il y ait décentralisation, il faut que les affaires locales soient gérées par des *autorités locales*, des *organes locaux*. Ces organes seront propres à la collectivité territoriale ou locale.

Leur autonomie résulte :

- du fait qu'*ils sont choisis dans la collectivité territoriale*. Ils appartiennent au milieu local, c'est-à-dire qu'ils font partie de ses habitants. Cette appartenance est propre à engendrer une certaine osmose entre les autorités et la collectivité territoriale ;

- du fait qu'*ils sont librement choisis par la collectivité territoriale*. Cette liberté s'exprime mieux par l'élection, procédé démocratique par excellence<sup>1</sup>. En France, l'article 72, alinéa 3, de la Constitution dispose : "Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des **conseils élus** [...]"

Selon le Conseil d'État, ce **principe de libre administration** des collectivités territoriales énoncé par l'article 72, alinéa 3, de la Constitution est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle particulière – CE, sect., 18 janvier 2001, *Commune de Venelles (Bouches-du-Rhône) et Morbelli*, n° 229247.

---

<sup>1</sup> Et pas seulement le piège dénoncé naguère.

L'élection caractérise la décentralisation, la nomination la centralisation. Mais elle ne suffit pas. Des garanties doivent être instituées afin que les autorités élues ne puissent pas être destituées arbitrairement par le pouvoir central.

\*\*

## C - L'autonomie fonctionnelle

L'autonomie de la collectivité se traduit également dans son fonctionnement.

Toutefois, décentralisation n'est pas indépendance.

La collectivité décentralisée est donc soumise à un contrôle. Le pouvoir central exerce ce contrôle, car il lui incombe de veiller au respect des intérêts nationaux et de l'ordre juridique national. Toute décentralisée qu'elle soit, la collectivité territoriale n'est pas affranchie de ce respect. Au demeurant, le principe du contrôle est posé à l'article 72, alinéa 6, de la Constitution : " Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du **contrôle administratif** et du respect des lois. "

On appelle habituellement **tutelle** le contrôle exercé par le pouvoir central.

Le mot de tutelle a souvent été critiqué, et du reste **la loi du 2 mars 1982 a proclamé la suppression de la tutelle sur les collectivités territoriales** même si le principe même de la surveillance subsiste. On lui reproche de rappeler l'institution du même nom qui existe en droit civil, donc de faire apparaître les collectivités territoriales comme frappées d'incapacité juridique.

Il existe pourtant des différences d'une discipline à l'autre. En droit civil, la tutelle a pour but principal la protection de l'incapable. En droit administratif, la tutelle ne vise pas principalement à protéger les intérêts de la collectivité territoriale. Elle tend, d'abord, à sauvegarder l'intérêt général contre les excès éventuels des autorités locales.

Toujours est-il que le contrôle exercé sur les collectivités territoriales est appelé « contrôle de légalité » et non plus « tutelle », et ce, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

De même, on ne parle plus de « collectivités locales », mais de « collectivités territoriales » depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 (loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République* - qui affirme le *caractère décentralisé de l'organisation de la France*)

Le contrôle de légalité doit rester compatible avec le fonctionnement autonome des institutions locales, et éviter le dilemme suivant :

- *Si le contrôle est trop strict*, les collectivités décentralisées ne s'administrent pas librement - ce qui est contraire à la Constitution, notamment à son article 72, alinéa 3 ;

- *Si le contrôle est trop lâche*, les collectivités décentralisées s'administreront souverainement, en toute indépendance - ce qui est également contraire à la Constitution, notamment à son article 72, alinéa 6.

\*\*\*

## II - La caractérisation extrinsèque de la décentralisation

### A - Décentralisation et fédéralisme

L'État fédéré - membre d'une fédération - et la collectivité décentralisée disposent d'une autonomie certaine. Mais ni l'un ni l'autre ne sont indépendants. À côté de ces similitudes, on relève de nombreuses différences.

**En premier lieu**, l'autonomie de l'État fédéré procède de la **constitution fédérale**. Sa consistance également. En revanche, si le principe même de l'autonomie de la collectivité décentralisée peut être posé par la constitution (c'est le cas en France), sa consistance est le plus souvent définie par la **loi**. Les compétences de l'État fédéré résultent de la constitution, celles de la collectivité décentralisée résultent de la loi. Il s'ensuit que les compétences de l'État fédéré bénéficient de garanties juridiques plus fortes.

**En deuxième lieu**, l'autonomie et donc les **compétences** de l'État fédéré sont à la fois législatives, administratives et juridictionnelles. L'État fédéré édicte ses propres lois à côté des lois fédérales ; il les fait appliquer par ses propres juridictions qui coexistent avec les juridictions fédérales. Rien de tel au sein de la collectivité décentralisée. Celle-ci est seulement habilitée à prendre des actes administratifs. Elle ne dispose pas d'un véritable appareil gouvernemental. Dès lors, certains estiment que le fédéralisme exprime un phénomène politique, la décentralisation un phénomène administratif.

**En troisième lieu**, l'État fédéré échappe au **contrôle** direct du pouvoir exécutif fédéral. L'organe de contrôle est, en principe, indépendant de ce dernier. À l'inverse, la collectivité décentralisée reste, dans le meilleur des cas, sous la surveillance des agents du pouvoir exécutif.

Il convient, toutefois, de relativiser ces trois points. Selon les pays, l'autonomie de l'État fédéré peut être resserrée et celle de la collectivité territoriale élargie. *Dans les faits, c'est souvent une différence de degré - et non de nature - qui sépare fédéralisme et décentralisation.* Il existe un seuil à partir duquel on quitte l'un pour entrer dans l'autre.

\*\*

### B - Décentralisation et déconcentration

Jusqu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, le mot de décentralisation a revêtu le sens actuellement attribué au mot de déconcentration.



#### Définition à retenir

#### ◆ Déconcentration

Il y a **déconcentration** lorsqu'au sein d'une même personne morale les pouvoirs détenus par les autorités les plus élevées sont, en partie, transférés à des agents soumis au contrôle hiérarchique de ces autorités.

De nos jours, les deux termes (*décentralisation* et *déconcentration*) désignent des réalités différentes (1) mais complémentaires (2) à certains égards.

#### 1 - L'opposition

Paradoxalement, on peut tout **d'abord** mettre en avant deux similitudes :

- dans la décentralisation comme dans la déconcentration, des attributions et des pouvoirs de décision sont transférés de certaines autorités vers d'autres ;

- dans la décentralisation comme dans la déconcentration, un certain contrôle est exercé sur les autorités bénéficiaires de ce transfert d'attributions et de pouvoirs de décision.

Mais on constate **ensuite** que les *modalités* du *transfert* et du *contrôle* séparent la décentralisation de la déconcentration.

*Dans la déconcentration, le transfert d'attributions et de pouvoirs de décision a lieu au sein d'une même personne morale et s'accompagne d'un contrôle hiérarchique.* La personne morale conserve le même volume de compétences.

**Exemple** : au sein de l'État. Un ministre - autorité étatique relevant du pouvoir exécutif - va transférer une partie de ses pouvoirs au préfet - autre autorité étatique relevant du pouvoir exécutif. Les pouvoirs du ministre et ceux du préfet sont des pouvoirs de l'État. Ce dernier a donc le même volume de pouvoirs, de compétences, avant et après l'opération de déconcentration. Deuxième signe distinctif de la déconcentration, le préfet, autorité déconcentrée, est subordonné au ministre. En effet, entre ces deux autorités, il y a une relation hiérarchique. Le ministre, supérieur hiérarchique, exerce un contrôle sur le préfet, qui lui est donc subordonné. Ce contrôle, qualifié de hiérarchique, rend illusoire l'autonomie du préfet.

*Au contraire, dans la décentralisation, le transfert d'attributions et de pouvoirs de décision a lieu entre deux personnes morales différentes et s'accompagne d'un contrôle de légalité (simple surveillance) ou de tutelle.* Il en résulte une diminution ou une augmentation du volume des compétences selon la personne morale considérée.

**Exemple** : entre l'État et la commune. Des autorités étatiques relevant du pouvoir exécutif vont transférer une partie de leurs pouvoirs à des autorités non étatiques - ici communales. Après l'opération, le volume des compétences de la commune augmente ; celui de l'État - au sens du pouvoir exécutif - diminue. Deuxième signe distinctif de la décentralisation, les autorités communales, autorités décentralisées, ne sont pas subordonnées aux autorités exécutives. Celles-ci contrôlent bien celles-là. Mais il s'agit d'un contrôle de légalité et non d'un contrôle hiérarchique. Ce contrôle est respectueux de l'autonomie des autorités décentralisées.

## 2 - La complémentarité

*La déconcentration peut intervenir dans le cadre de la centralisation ou dans le cadre de la décentralisation.* Théoriquement, un État peut être centralisé et concentré, centralisé et déconcentré, décentralisé et déconcentré, décentralisé et concentré :

**1. Un État est centralisé et concentré** lorsque le pouvoir de décision n'appartient qu'aux autorités administratives centrales - centralisation - c'est-à-dire gouvernementales, toutes autorités établies en principe dans la capitale, non secondées par des représentants ayant un pouvoir de décision - concentration.

**2. Un État est centralisé et déconcentré** lorsque le pouvoir de décision est détenu,

- d'une part, par les autorités administratives centrales- centralisation,
- et d'autre part, par leurs représentants répartis sur le territoire - déconcentration. Il y a eu un certain transfert des autorités centrales vers leurs représentants. Naturellement, ils appartiennent à la même personne morale.

**3. Un État est décentralisé et déconcentré (c'est la norme)** lorsque le pouvoir de décision appartient :

- aux autorités administratives centrales,
- aux représentants de ces autorités - déconcentration,
- à des autorités différentes des premières et des secondes, et représentant des personnes morales distinctes de l'État - décentralisation.

#### 4. Un État est décentralisé et concentré lorsque le pouvoir de décision appartient:

- aux autorités administratives centrales (centralisation) non secondées par des représentants ayant un pouvoir de décision - concentration,
- et à des autorités représentant des personnes morales distinctes de l'État - décentralisation.

Bien sûr, la concentration absolue est une absurdité.

\*

Ce qui caractérise la déconcentration, c'est le fait qu'elle intervient au sein d'une même personne morale. Aussi, toute personne morale peut-elle être déconcentrée. Tout pouvoir peut être déconcentré. Si, au sein d'un État, les représentants du gouvernement ont un pouvoir de décision relativement important, on dit que l'État - le pouvoir de l'État - est déconcentré. Lorsqu'au sein d'une entreprise, le directeur général seul peut décider, on dit qu'il y a concentration des pouvoirs. S'il délègue, transfère une partie de ses pouvoirs à des agents de son entreprise, on dit qu'il y a déconcentration.

Pareillement, la commune - on le sait - est une collectivité territoriale, donc décentralisée. En effet, l'État lui a transféré des compétences ; elle constitue une personne morale distincte. Si le maire conserve et exerce tous les pouvoirs qui lui sont attribués, il y a concentration ; s'il les délègue partiellement, il y a déconcentration.

La déconcentration présente un double avantage :

- elle désengorge les niveaux supérieurs de toute personne morale,
- elle améliore l'efficacité de l'administration - hors l'hypothèque des risques de divergence.

Il importe de souligner, pour conclure, que la déconcentration et la décentralisation sont complémentaires, en ce sens que l'approfondissement de l'une impose l'accentuation de l'autre.

Illustration normative de cette évidence, la « loi 3DS » (Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale). Cette loi fait suite au Grand débat national organisé de janvier à mars 2019, qui a suivi la crise des gilets jaunes.

### C – Contrôle de légalité et contrôle hiérarchique

Ni l'organe décentralisé ni l'autorité déconcentrée ne sont indépendants. Ils sont soumis au contrôle du pouvoir central.

Mais ils ne relèvent pas du même type de contrôle. L'organe décentralisé est assujéti au contrôle de légalité du pouvoir central. L'autorité déconcentrée est soumise au pouvoir hiérarchique, au contrôle hiérarchique du pouvoir central - des autorités centrales.

Le contrôle hiérarchique caractérise la déconcentration, le contrôle de légalité caractérise la décentralisation (rappelons qu'en France, s'agissant **uniquement** des collectivités territoriales, **le mot de tutelle est officiellement banni** depuis la loi du 2 mars 1982, même s'il s'emploie toujours pour désigner le contrôle exercé sur les établissements publics, lesquels participent aussi de la décentralisation).

#### **Définitions :**

- *le contrôle de légalité*, c'est le contrôle exercé en permanence sur une autorité décentralisée ;
- *le contrôle hiérarchique*, c'est le contrôle exercé en permanence par une autorité administrative sur son subordonné.

Entre le contrôle de légalité et le contrôle hiérarchique, il existe des différences substantielles et quelques similitudes.

## ***1 - L'existence du contrôle***

*Le contrôle de légalité (ou la tutelle) existe entre deux personnes morales, comme la décentralisation ; le contrôle hiérarchique existe au sein d'une même personne morale, comme la déconcentration.*

Le pouvoir hiérarchique revêt un caractère de droit commun : il existe même si la loi ou le règlement ne l'a pas prévu - CE, 30 juin 1950 *Quéralt*. Au sein d'une même personne morale, les autorités les plus élevées ont toujours le droit et le devoir d'exercer un contrôle hiérarchique sur les agents qui dépendent d'elles.

### **Exemples**

- l'État : le Premier ministre est une autorité plus élevée - au plan hiérarchique - que le préfet ; même si un texte ne le prévoit pas, le Premier ministre exerce un contrôle hiérarchique sur le préfet.

- la commune : le maire est une autorité plus élevée que l'agent municipal X ; même si un texte ne le prévoit pas, le maire exerce sur cet agent un contrôle hiérarchique.

En revanche, le contrôle de légalité (ou la tutelle) revêt un caractère exceptionnel : il ne se présume pas. Il n'existe que si un texte l'a prévu, et dans les limites où ce texte l'a organisé - CE 17 mars 1972, *Dame Figaroli*.

A la question " qui exerce un contrôle (ou la tutelle) sur telle structure décentralisée ? ", on doit répondre: "c'est telle autorité parce qu'un texte juridique l'a voulu ainsi " - *pas de tutelle sans texte*, disait-on.

A la question " que peut faire cette autorité de tutelle ? ", on doit répondre : " uniquement ce que ledit texte lui permet de faire " - *pas de tutelle au-delà des textes*, ajoutait-on.

## ***2 - Le contenu du contrôle***

Que permettent de faire le contrôle de légalité et le pouvoir hiérarchique ? Quelles mesures peuvent prendre l'autorité investie du contrôle de légalité et le supérieur hiérarchique ?

### **1 - Les pouvoirs communs aux deux autorités :**

\* le pouvoir d'annulation : le supérieur hiérarchique comme l'autorité investie du contrôle de légalité peuvent faire disparaître rétroactivement les actes de l'organisme qu'ils contrôlent ;

\* le pouvoir d'approbation : les actes de l'autorité contrôlée n'entrent en vigueur qu'avec l'accord de l'autorité de contrôle ;

\* le pouvoir d'autorisation : certains actes ne peuvent être pris sans l'accord préalable de l'autorité de contrôle ;

\* le pouvoir de substitution d'action : il permet à l'autorité de contrôle d'agir au lieu et place de l'autorité contrôlée qui ne veut - ou ne peut - pas agir.

### **2 - Les pouvoirs propres à l'autorité hiérarchique :**

\* le pouvoir d'instruction : il permet au supérieur hiérarchique d'adresser des instructions, des directives - des ordres, des injonctions - à son subordonné. Ce dernier devra s'y conformer sous peine de sanction disciplinaire, sauf si l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public - CE 10 novembre 1944, *Langneur*<sup>1</sup>. Le pouvoir d'instruction

---

<sup>1</sup> Conformément aux ordres du maire de Drancy de l'époque, le sieur Langneur a permis à de nombreuses personnes de percevoir indûment des allocations de chômage. Le Conseil a jugé légale la révocation prononcée à son encontre par le nouveau maire.

est incompatible avec l'autonomie de décision reconnue aux collectivités décentralisées. C'est pourquoi il est banni du contrôle de légalité - à la place, pouvoir de recommandation de droit ou de fait.

\* le pouvoir de réformation : il permet de rectifier une décision. Une telle possibilité est jugée incompatible avec l'autonomie locale - contrairement à la substitution d'action ;

\* la désignation ou la nomination.

**Définition statique** : La décentralisation, c'est un système d'administration dans lequel le pouvoir de décision est exercé à la fois

- par l'État (au sens du pouvoir exécutif)

- et par des personnes morales autonomes soumises au contrôle, en principe de légalité, des autorités étatiques.

**Autrement dit, la décentralisation consiste dans le transfert d'attributions de l'État à des collectivités ou institutions différentes de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion.**

**Définition dynamique** : La décentralisation est un système d'administration caractérisé par un transfert de compétences et de moyens de l'État à des personnes morales distinctes de lui et sur lesquelles il exerce un contrôle compatible avec leur autonomie.

Elle ne doit pas être confondue avec la *délocalisation* qui désigne un simple transfert géographique de services, de la capitale vers la province.

\*\*\*

## SECTION II : L'extension du concept de décentralisation

### Question initiale :

Combien y a-t-il de formes de décentralisation ?

### Réponse soutenue :

Grosso modo, il existe deux formes de décentralisation :

**1 - La décentralisation territoriale:** elle donne naissance à des collectivités territoriales - appelées aussi collectivités locales - communes, départements, régions...

**2 - La décentralisation fonctionnelle** - encore dénommée décentralisation technique ou par services : elle est à l'origine des établissements publics – Météo France, les universités, etc.

↓ Développement ↓

L'analyse classique distingue deux formes de décentralisation : la décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle - appelée aussi décentralisation par services ou décentralisation fonctionnelle ou technique. Elles se distinguent par leur objet.

**1 - La décentralisation territoriale** revêt un caractère géographique et humain. Elle s'applique à un territoire où vit une population unie par des besoins locaux. Elle donne naissance à des collectivités territoriales : communes, départements, régions, territoires d'outre-mer. La décentralisation territoriale reste, bien entendu, une technique d'organisation administrative. Mais elle n'est pas dénuée de portée politique. Elle crée des îlots de démocratie. Les habitants des collectivités territoriales sont appelés à élire des représentants qui auront la charge de gérer les affaires locales.

#### a - Les avantages :

\* *La consolidation des acquis démocratiques.* La démocratie locale nourrit la démocratie nationale qui, à son tour, la conforte. Tocqueville : « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science. »

\* *L'osmose entre société politique et société civile.* La complexité croissante des problèmes contemporains exige des gouvernants technicité et spécialisation poussées. Grand est le risque de voir les gouvernements se couper des réalités humaines. La décentralisation territoriale met en exergue des réalités, des affaires locales. La proximité de ces affaires les rend plus intelligibles pour les populations concernées. Et le risque est moindre de voir des autorités locales négliger des réalités locales.

\* *L'enrichissement de l'unité nationale.* La décentralisation territoriale permet l'expression raisonnable et raisonnée des particularismes. Elle consacre le droit à une certaine différence au profit de groupes humains ayant des caractéristiques propres.

## **b - Les inconvénients :**

\* *La gabegie financière.* On redoute que les élus locaux ne dilapident les fonds publics. Ils seraient moins bons gestionnaires que les agents de l'État. Ils n'ont pas reçu de formation spécifique. Qui pis est, multiplier les décideurs, c'est également multiplier les risques d'erreurs. Certes, une erreur commise par l'État coûte plus cher qu'une erreur commise par une commune. Mais une erreur commise par 36 763 communes est plus grave qu'une erreur commise par l'État. On pourrait objecter : les élus locaux s'entourent d'experts, de fonctionnaires ; et puis, il y a la surveillance des chambres régionales des comptes ; et puis, on apprend<sup>1</sup>.

\* *La déstabilisation de l'État.* La décentralisation, en permettant l'expression des particularismes locaux, menace l'unité de l'État. Le droit à la différence peut conduire à la revendication du droit à la séparation. Ne parle-t-on pas parfois de patriotisme départemental ?

## **c - Les obstacles :**

- \* *la persistance du jacobinisme*, de l'idéologie jacobine,
- \* *l'absence ponctuelle de solidarités locales* - doutes sur la réalité du particularisme,
- \* *la faiblesse des moyens.*

**2 - La décentralisation fonctionnelle** (ou décentralisation par services ou décentralisation technique ou fonctionnelle) revêt un caractère matériel et humain. Elle ne s'applique pas à un territoire. Elle a pour objet un service public géré par des agents. La collectivité publique dont dépend ce service et ces agents décide de leur reconnaître une certaine autonomie de gestion, de fonctionnement - d'où décentralisation fonctionnelle. Le but recherché, c'est d'abord une meilleure gestion. C'est dire que la décentralisation fonctionnelle repose sur des préoccupations d'ordre technique. Mais parfois, elle a une signification politique.

La décentralisation par services donne naissance à des établissements publics - universités, chambres de commerce... Et ces établissements publics sont dotés de la personnalité morale.

Certains auteurs estiment que la décentralisation fonctionnelle n'est pas une véritable décentralisation. Ils reconnaissent, certes, que l'institution décentralisée techniquement et la collectivité qui l'a créée sont deux personnes morales distinctes.

Mais ils relèvent que l'autonomie de la première n'est pas réelle : ses dirigeants sont souvent nommés et révoqués librement par l'autorité de contrôle. Ce " contrôle de tutelle " s'apparente davantage à un contrôle hiérarchique.

---

<sup>1</sup> Selon le C.G.C.T., " les membres d'un conseil municipal, général ou régional ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions." Par ailleurs, il a été créé un centre de formation des élus locaux.

## I - Les collectivités territoriales de la République

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 - loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République - induit un renforcement considérable de la décentralisation qui concerne toutes les collectivités territoriales. Son apport a déjà été en partie exposé, il continuera à l'être *passim* dans ce cours.

L'article 72, alinéa 1<sup>er</sup> – modifié – dispose : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. »

*Voir tableau en annexe.*

Aujourd'hui, la France compte quatre échelons administratifs locaux qui se partagent des compétences plus ou moins nettement définies :

1. communes (35 416),
2. intercommunalité (2 600 groupements intercommunaux),
3. départements (101)
4. et régions (22 puis 12).

Cet empilement des échelons d'administration, les compétences partagées et les financements croisés sont souvent résumés par l'expression "**mille-feuille territorial**".

Cette organisation est souvent illisible pour le citoyen et nuit à l'efficacité de l'action publique des territoires.

Une importante **réforme territoriale** portée par le chef de l'État entend transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République. Enjeu : la baisse des dépenses publiques et une meilleure prise en compte des besoins citoyens.

### **Les trois volets de la réforme territoriale :**

#### **1. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam**

Elle crée un nouveau statut pour les métropoles et amorce une vraie clarification de l'exercice des compétences au niveau local.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2015 ont vu le jour les métropoles de Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier.

Créée également le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la Métropole de Lyon est une collectivité territoriale à part entière et dispose d'un statut particulier.

Celles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence verront le jour au 1er janvier 2016.

Ces nouvelles entités auront plus de pouvoir et interviendront dans la voirie départementale, les transports scolaires et la promotion internationale du territoire.

#### **2. Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral**

Cette loi dessine une nouvelle carte de France comportant 13 régions contre 22 auparavant.

#### **3. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe)**

Troisième volet de la réforme des territoires, elle procède à une nouvelle organisation territoriale de la République, notamment en substituant à la **clause de compétence générale** "des compétences précises confiées par la loi à tel ou tel niveau de collectivité.

## A - Les collectivités territoriales de droit commun

### 1 - Les communes

On dénombre 34 970 communes en France.

La commune a été dotée d'un statut de décentralisation avant toutes les autres collectivités territoriales. Contrairement à ces dernières, elle n'a pas été créée par le pouvoir central. Il faut remonter le cours de l'histoire de France pour entrevoir son origine.

Déjà, la commune gallo-romaine bénéficiait d'une certaine autonomie. Au moyen âge, on relève trois grandes catégories d'organisation municipale : la *commune jurée*, la *commune consulaire* et la *ville prévôtale*.

La commune jurée s'établit à la suite d'une défaite militaire ou politique du seigneur face à la bourgeoisie locale. Celle-ci contraint celui-là à autoriser l'élection de notables chargés de la répartition et de la perception des taxes. **Exemples** : Dijon, le nord, le nord-est, le sud-ouest du pays.

La commune consulaire, quant à elle, se constitue progressivement et de manière pacifique. Le seigneur est évincé au profit de consuls élus.

**Exemple** : à Toulouse entre 1152 et 1192, le comte est dépouillé de ses prérogatives par des capitouls nommés au sein de quelques familles.

La ville prévôtale est sous le contrôle du seigneur représenté par le prévôt. Il y a partage des pouvoirs entre le seigneur et des magistrats municipaux élus.

Au début, la royauté soutient l'émancipation municipale qui affaiblit les féodaux. Dans le même temps, le Roi réprime les vellétés d'autonomie des communes de son domaine personnel.

Puis, la royauté s'évertue à contrôler toutes les communes. Deux ordonnances royales de 1262 marquent le véritable point de départ de la tutelle sur les communes. La première ordonnance enjoint aux communes de France et de Normandie de renouveler le 29 octobre de chaque année leur municipalité. La seconde contraint les municipalités à soumettre leurs comptes au contrôle royal avant le 17 novembre de chaque année.

A la veille de la Révolution, l'autonomie communale n'existe plus.

Elle sera restaurée par la Révolution. Elle sera même amplifiée au point que l'on assiste à une sorte d'anarchie légale.

La recentralisation napoléonienne constitue une réaction à cet état de fait. En vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, les maires sont nommés, selon la taille de la commune, soit par le préfet soit par le Premier consul.

À partir de la Monarchie de juillet, la commune commence à recouvrer son autonomie : élection de certains maires - dans les villes de moins de 6 000 habitants - puis de tous les maires.

Depuis cette période, l'autonomie communale n'a cessé de progresser.

Cette progression est ponctuée par des textes importants :

- la loi du 21 mars 1831 instaurant l'élection au suffrage censitaire des conseillers municipaux,

- la loi du 18 juillet 1837 reconnaissant la personnalité civile de la commune dont le maire est à la fois représentant de l'État et exécutif du conseil municipal,

- la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation de la commune - la grande loi municipale qui crée un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France,

- le décret-loi du 5 novembre 1926,

- la loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales,

- la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Cette loi reprend certaines dispositions du rapport Guichard de 1976, *Vivre ensemble*,

En 2009, la France comptait 36 681 communes - dont 193 dans les départements et territoires d'outre-mer. 80% d'entre elles ont moins de 1 000 habitants. La commune la plus vaste - Arles, qui englobe toute la Camargue - s'étend sur 76 000 ha ; Paris a 10 500 ha ; la plus petite, Castelmoron d'Albret, 3 hectares.

Dans le dessein de rendre l'administration locale plus efficace, les pouvoirs publics ont fortement incité les collectivités territoriales à des regroupements.

On appelle **intercommunalité** le regroupement juridique des communes en vue de réaliser des projets communs ou un développement durable commun.

On dénombre quelque 19 000 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il est possible de les répartir entre deux catégories :

**1 - L'intercommunalité sans fiscalité propre (forme souple ou associative de l'intercommunalité) :**

- Syndicat intercommunal à vocation unique - exerçant une compétence (On en dénombre 14 490);
- Syndicat intercommunal à vocation multiple - exerçant plusieurs compétences (Il y en a 2 298) ;
- Syndicat mixte - regroupant des communes et d'autres partenaires : départements... (On en dénombre 1 107).

**2 - L'intercommunalité à fiscalité propre (forme approfondie ou fédérative de l'intercommunalité) :**

Les entités auxquelles elle donne naissance se caractérisent par le fait qu'elles votent et perçoivent directement des ressources fiscales et des subventions comme la dotation globale de fonctionnement :

- La communauté de communes : établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace - Article L5214-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

- La communauté d'agglomération : établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire - Article L.5216-1 du CGCT ;

- La communauté urbaine : établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire - Article L.5215-1 du CGCT ;

- La métropole (loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*) : établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion - Article L.5217-1 du CGCT ;

Vous l'aurez compris, **le terme « intercommunalité » désigne les différentes formes de coopération existant entre les communes.**

On appelle conseillers communautaires les conseillers municipaux qui siègent au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Pour la première fois, les 23 et 30 mars 2014, ils ont été élus en même temps que les conseillers municipaux.

## 2 - Les départements

À sa création, le département n'était pas une collectivité territoriale. Il servait uniquement de circonscription à l'administration territoriale d'État. Il a été conçu avant tout comme un des instruments de l'unification du pays.

Pourtant, initialement, on relève dans l'organisation du département des éléments de démocratie locale.

Chaque département est dirigé par des organes collégiaux représentant la population :

- un conseil - assemblée délibérante - élu par la population,
- un directoire - organe exécutif - élu par le Conseil en son sein.

Ces organes agissent sous le contrôle de l'État que représente un procureur général syndic élu par la population.

Mais il manque au département la personnalité morale.

La constitution du 22 frimaire an VIII - 15 décembre 1799 - et la loi du 28 pluviôse an VIII - 17 février 1800 - bouleversent l'administration départementale. Des slogans sont lancés : " Délibérer est le fait de plusieurs, exécuter est le fait d'un seul " ; " **La confiance vient d'en bas, mais le pouvoir vient d'en haut** ".

Un préfet nommé par le gouvernement dirige le département. Un conseil général nommé sur des listes de notables le seconde, sans pouvoirs réels.

Le département n'a toujours pas la personnalité morale.

Elle lui sera d'abord implicitement reconnue. En effet, les décrets des 9 avril et 16 décembre 1811 confient au département la propriété de routes et d'immeubles publics.

Puis, la loi du 22 juin 1833 prescrit l'élection des conseillers généraux, à raison d'un conseiller général par canton.

Enfin, la loi du 10 mai 1838 reconnaît explicitement et pleinement la personnalité morale au département.

Le département accède ainsi au statut de collectivité territoriale. Mais son autonomie est plus limitée que celle de la commune, pour deux raisons :

- le préfet, autorité nommée par le gouvernement, reste l'exécutif du département - le président du conseil général ayant un rôle purement symbolique ;
- la tutelle demeure pesante - plus encore que dans le cas de la commune.

C'est la loi du 2 mars 1882 qui permet véritablement au département de s'administrer librement. Le président du conseil général remplace le préfet dans les fonctions d'autorité exécutive du département.

À noter : la loi du 15 février 1872 *relative au rôle éventuel des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles* (dite *loi Tréveneuc*). Économie de la loi :

- *Hypothèse* : l'Assemblée nationale est illégalement dissoute ou empêchée de se réunir
- *Dispositions* : les conseils généraux se réunissent immédiatement. Ils constituent une assemblée composée de délégués élus en leur sein - deux délégués par conseil général. Cette assemblée se met en rapport avec les membres du gouvernement légal. Elle pourvoit également au maintien de l'ordre public. Elle s'autodissout aussitôt que l'Assemblée nationale se sera reconstituée<sup>1</sup>.

\*\*

---

<sup>1</sup> Volonté d'exorciser le goût du pouvoir ?

### 3 - Les régions : la nouvelle donne

Après une navette parlementaire infructueuse, l'Assemblée nationale adopte, le **17 décembre 2014**, le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Saisi par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs, le Conseil constitutionnel (Décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015) considère que la loi est, à une exception mineure près qui en a retardé la promulgation, conforme à la Constitution. Il rejette en particulier le grief soulevé par les requérants et tiré de l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, lesquelles n'ont pas été consultées.

C'est ainsi qu'a vu le jour la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, un texte qui représente le **deuxième volet** de la réforme territoriale voulue par le chef de l'État.

Précisons que

**1.** que la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi **Maptam**) constitue le **premier volet** de la réforme territoriale,

**2.** et que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi **NOTRe**) met en place le **troisième volet** de cette réforme territoriale.

« Plus d'économies, plus d'attractivité, plus de simplicité », tels sont les mots-clés mis en avant par le Gouvernement pour justifier cette réforme qui dessine une carte de France comportant « **12** » **régions métropolitaines** (contre **22** auparavant) auxquelles s'ajoutent la collectivité de Corse et cinq régions d'outre-mer (ROM).

#### ◆ **Sept régions métropolitaines résultent d'un regroupement :**

Pour la plupart, leurs noms et chefs-lieux ont été fixés par des **décrets datés du 28 septembre 2016** :

- la région issue du regroupement des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine est dénommée **Grand Est (chef-lieu : Strasbourg, fixé dès la loi du 16 janvier 2015)** ;
- la région issue du regroupement de l'Aquitaine, du Limousin et de Poitou-Charentes est dénommée **Nouvelle-Aquitaine (chef-lieu : Bordeaux)** ;
- la région regroupant l'Auvergne et Rhône-Alpes est dénommée **Auvergne-Rhône-Alpes (chef-lieu : Lyon)** ;
- la région issue du regroupement des régions Bourgogne et Franche-Comté est dénommée **Bourgogne-Franche-Comté (chef-lieu : Dijon)** ;
- la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées est dénommée **Occitanie (chef-lieu : Toulouse)** ;
- les régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie deviennent **Hauts-de-France (chef-lieu : Lille)** ;
- la région issue du regroupement de la Basse et de la Haute-Normandie, dès la loi du 16 janvier 2015, devient "**Normandie**" (**chef-lieu : Rouen**).

#### ◆ **Cinq régions restent inchangées et gardent le même chef-lieu :**

- **Bretagne (chef-lieu : Rennes)** ;
- Centre, qui prend le nom de **Centre-Val de Loire (chef-lieu : Orléans)** ;

- Île-de-France (chef-lieu : Paris) ;
- Pays de la Loire (chef-lieu : Nantes) ;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur (chef-lieu : Marseille).

\*



\*\*

## **B - Les collectivités territoriales à statut particulier**

### ***1 - Les communes de Paris, Lyon et Marseille***

Leur importance, selon les cas, politique, démographique, économique (ou les trois à la fois) justifie que ces villes ne soient pas organisées comme les autres.

#### ***a - Paris***

Son statut actuel a des racines historiques qu'il est opportun de mettre au jour. Les gouvernants ont toujours éprouvé la nécessité de contrôler étroitement la ville, pour deux raisons complémentaires :

- Paris abrite les plus hautes autorités de l'État,
- Paris a souvent été le foyer des révolutions — N'a-t-elle pas été le théâtre de la Commune de 1871 ?

Ces raisons expliquent que la ville ait été privée de maire jusqu'en 1975. Deux préfets avaient en charge les fonctions habituellement dévolues aux maires en général : le préfet de la Seine - département où se trouvait la ville - et le préfet de police. En fait, les pouvoirs de police étaient partagés entre les deux préfets. Il incombait au préfet de la Seine de prendre toutes mesures relatives à la salubrité des voies publiques et du domaine de la ville en général - Cf. Eugène Poubelle et son arrêté du 24 novembre 1883 obligeant les habitants à utiliser ce que l'on appellera plus tard des...poubelles.

La loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne supprime le département de la Seine. Elle crée le département de Paris - qui aura la même assise territoriale que la ville :

« La ville de Paris est une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale » - Article de la loi précitée du 10 juillet 1964.

Alors que le principe de l'élection du maire a été instauré pour toutes les communes par une loi de 1884, Paris n'élit son maire que depuis la loi du 15 décembre 1975 (appliquée pour la première fois en 1977). Notons que le maire de Paris a moins d'attributions en matière de police administrative que les autres maires de France, existence du préfet de police de Paris oblige.

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, une collectivité unique à statut particulier, créée par la loi n°2017-257 du 28 février 2017 *relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* et dénommée "**Ville de Paris**", exerce les compétences de la commune et du département de Paris.

Son organe délibérant est dénommé *Conseil de Paris*, et non *conseil municipal* comme c'est le cas des autres communes.

Paris connaît un découpage en arrondissements (dépourvus de la personnalité juridique) depuis la loi du 31 décembre 1982. Ils étaient au nombre de 20 au départ, avant que la loi précitée du 28 février 2017 ne regroupe, en un arrondissement "Paris centre", les quatre arrondissements centraux (1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> arrondissements). À la tête de chaque arrondissement se trouve un maire d'arrondissement.

Les maires d'arrondissement ne sont pas des maires de plein exercice, le maire de Paris (élu par et parmi l'assemblée municipale délibérante qu'est le conseil de Paris) ayant autorité sur l'ensemble du territoire communal.

Ils ont un pouvoir d'avis (subventions, urbanisme), ainsi que de décision concernant les équipements de proximité à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale de l'arrondissement. Paris a ainsi développé une sorte de déconcentration.

## ***b - Lyon et Marseille***

La loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 *relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*, dite « **loi PLM** » (Paris-Lyon-Marseille) a doté Lyon et Marseille d'un statut analogue à celui de Paris en raison, notamment, de leur importance démographique.

Ces villes sont divisées en arrondissements (16 pour Marseille et 9 pour Lyon), chacun doté d'un conseil d'arrondissement élu au suffrage universel direct dont les pouvoirs sont susceptibles d'atténuer ceux des maires.

L'électeur désigne par un seul et même vote les membres du conseil municipal de la ville et ceux du conseil d'arrondissement. Le scrutin est de type mixte (proportionnel et majoritaire). Le nombre de conseillers municipaux s'élève à 111 pour Marseille et 73 pour Lyon — CGCT, article L.2513-1, loi du 11 août 2025.

Le maire est élu, comme le maire de Paris, par les conseillers municipaux.

Les conseils d'arrondissement, comme à Paris, sont composés pour un tiers de conseillers municipaux de la ville élus dans le secteur et pour deux tiers de conseillers d'arrondissement.

Ils constituent un intermédiaire entre la population et l'autorité centrale de la commune.

Leurs compétences sont réduites à la gestion des équipements culturels, sociaux et sportifs s'exerçant en liaison avec le conseil municipal et sont largement consultatives. Cependant, la loi du 27 février 2002 renforce leur rôle, car comme pour Paris, ils ont la responsabilité de la création des conseils de quartiers. Mais, dépourvu de la personnalité juridique, l'arrondissement n'a ni moyens propres ni budget.

Le maire d'arrondissement est élu par le conseil d'arrondissement parmi ses membres qui sont aussi les conseillers municipaux de la ville. Il a des compétences limitées. Il préside le conseil d'arrondissement, exerce des fonctions d'état civil, veille au respect des obligations scolaires et donne un avis au maire de la commune.

\*\*

## ***2 - La métropole de Lyon***

Création en 2014. L'article 26 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi **Maptam**) dispose :

« Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée " métropole de Lyon ", en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône. »

La commune de Lyon subsiste entièrement, le département du Rhône subsiste partiellement.

La métropole de Lyon exerce sur son territoire toutes les compétences dévolues à la communauté urbaine de Lyon et au département du Rhône.

Malgré son appellation, la métropole de Lyon ne doit pas être confondue avec les autres métropoles, qui relèvent de l'intercommunalité (Métropole de Toulouse, par exemple).

Soulignons à nouveau que l'on appelle intercommunalité le regroupement juridique des communes en vue de réaliser des projets communs ou un développement durable commun.

La métropole de Lyon est, rappelons-le, une collectivité territoriale à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution.

\*\*

### 3 - La collectivité de Corse

**La collectivité de Corse**, telle est la dénomination administrative que la Corse tient de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite loi NOTRe.

Elle succède aux appellations suivantes :

- **la région de Corse** (Loi n°82-214 du 2 mars 1982 *portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative*) ;
- **la collectivité territoriale de Corse** (Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 *portant statut de la collectivité territoriale de Corse*). **Entrée en fonctions le 2 janvier 2018.**

\*

Le statut spécifique résulte de la prise en considération légale d'aspirations souvent violentes à l'autonomie, voire à l'indépendance. Déjà, la loi du 2 mars 1982 relative à la région de Corse mettait l'accent sur les spécificités géographiques et historiques de l'île. Mais cette reconnaissance mesurée de la spécificité corse n'a pas pacifié la vie locale.

La Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 *portant statut de la collectivité territoriale de Corse* (dite loi « Joxe ») concrétise la volonté des pouvoirs publics d'aller plus loin. Elle a été promulguée délestée d'une disposition liminaire. Ce préambule reconnaissait l'existence d'un *peuple Corse*, qui serait " une communauté historique et culturelle vivante ". Les auteurs de la loi avaient ajouté

- que le peuple Corse était une composante du peuple français,
- que le peuple Corse exercerait ses droits dans le respect de l'unité nationale, dans le cadre de la Constitution et des lois de la République.

En dépit de ces précautions, le Conseil constitutionnel a jugé inconstitutionnel le préambule reconnaissant l'existence d'un peuple Corse. Les motifs de cette décision ne surprennent guère :

« La Constitution ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français, sans distinction d'origine, de race ou de religion » - décision du 9 mai 1991.

Même épurée de ses inconstitutionnalités, la loi du 13 mai 1991 obligeait à penser que la Corse (260.000 habitants) n'était plus une région, mais une **collectivité territoriale sui generis** (unique en son genre) : **la collectivité territoriale de Corse** (CTC).

À preuve, les appellations et les compétences de ses organes :

- **L'Assemblée de Corse**. Il s'agit de l'organe délibérant. Ses 63 membres sont élus pour 6 ans au scrutin de liste à deux tours conjuguant scrutin majoritaire et représentation proportionnelle. L'Assemblée de Corse doit être consultée par le Premier ministre sur les projets de lois ou de décrets comportant des dispositions spécifiques à la Corse et peut aussi lui présenter des propositions d'adaptation des lois ou des règlements concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.

- **Le Conseil exécutif**. Il est composé d'un président et de huit conseillers élus par l'Assemblée parmi ses membres et dirige l'action de la CTC. Fait notable, le Conseil est responsable devant l'Assemblée, qui peut donc le renverser par une motion de défiance. Toutefois, il s'agit d'une motion de défiance constructive : elle doit être motivée et désigner les remplaçants.

- **Le Conseil économique, social environnemental, et culturel** assiste les deux organes précédents.

\*

La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse dispose :

« [...] dans le respect de l'article 21 de la Constitution, et pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont dévolues en vertu de la partie Législative du présent code [CGCT], **la collectivité territoriale de Corse peut demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île**, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental. »

\*

Un projet de loi relatif au nouveau statut de la Corse a été soumis à un referendum dans l'île le 6 juillet 2003. Le nouveau statut prévoyait, notamment, la création d'une "collectivité unique" qui, avec l'Assemblée de Corse, définirait la stratégie et le budget pour l'ensemble de l'île. Disparaîtrait ainsi l'échelon départemental avec la suppression des conseils généraux.

Lors du referendum du 6 juillet 2003, les électeurs corses ont rejeté, à 51 %, ce projet d'évolution statutaire de l'île.

\*

❖ **Une nouvelle ère s'ouvre avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.**

La Corse perd sa qualification administrative de « **collectivité territoriale de Corse** » au profit de celle de « **collectivité de Corse** ».

L'évolution n'est pas seulement sémantique. En effet, aux termes de l'article de la loi NOTRe précitée, « la collectivité de Corse constitue, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ».

Ainsi donc, les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse disparaissent en tant qu'entités administratives en se fondant dans la nouvelle **collectivité de Corse**, qui elle-même se substitue à la collectivité territoriale de Corse.

\*\*

#### **4 - La Collectivité européenne d'Alsace**

**Création** : loi n° 2019-816 du 2 août 2019 *relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace*

##### **Les origines de la collectivité :**

- le 7 février 2013, un premier projet de création d'une collectivité unique alsacienne exerçant les compétences régionales et départementales est rejeté par référendum
- le 1<sup>er</sup> janvier 2016, après la création de la région Grand-Est, un certain nombre d'élus alsaciens souhaitent donner une plus grande place institutionnelle à l'Alsace ; Jean-Luc Marx, alors préfet de la région Grand-Est, est ensuite chargé de rédiger un rapport
- le 29 octobre 2018, des discussions entre élus locaux des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et des membres du Gouvernement débouchent sur la signature d'une déclaration commune visant à la création d'une collectivité européenne d'Alsace, le 1<sup>er</sup> janvier 2021, par l'effet de la loi n°2019-816 du 2 août 2019 *relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace*.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les départements du **Bas-Rhin** et du **Haut-Rhin** sont regroupés sous le nom de « Collectivité européenne d'Alsace » (Loi. n°2019-816 du 2 août 2019, art. 1<sup>er</sup>).

Sur ce territoire, la Collectivité européenne d'Alsace exerce les compétences d'un conseil départemental et des compétences spécifiques adaptées aux particularités de l'Alsace.

\*\*

## 5 - Les « collectivités situées outre-mer »

Il y a lieu de prendre soin à ne pas considérer comme synonymes « collectivité d'outre-mer », « département d'outre-mer », « région d'outre-mer » et « territoires d'outre-mer ».

Aux fins de la nécessaire clarification sémantique, nous partons de l'expression, peu usitée, de « collectivité située outre-mer ». Celle-ci désigne toute collectivité qui n'appartient pas géographiquement au territoire européen de la France.

Quant à l'expression plus restreinte de « collectivité d'outre-mer », elle s'applique à une catégorie spécifique de collectivités situées outre-mer : celles qui sont régies par l'article 74 de la Constitution et que l'on appelait « territoires d'outre-mer » (TOM) avant la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003.


\*

La géographie autant que l'histoire et l'économie expliquent leur organisation particulière.

Le nouvel article 72-3, introduit dans la Constitution par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003,

- reconnaît « au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité »

- et désigne nominativement chacune de ces collectivités « afin que soit solennellement marquée leur appartenance à la République » - exposé des motifs.

 Exception faite de la Nouvelle-Calédonie, qui semble évoluer vers l'indépendance, la Constitution distingue les catégories de collectivités suivantes situées en outre-mer :

○ les départements et régions d'outre-mer (DROM) : Guadeloupe et Réunion,

○ « collectivités territoriales uniques » : Martinique, Guyane et Mayotte,

○ les « collectivités d'outre-mer » régies par l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna,

○ une Collectivité d'outre-mer autonome, la Polynésie française.

\*

Ces collectivités relèvent pour l'essentiel de l'un des deux régimes législatifs suivants :

▪ **le régime ou principe de l'identité législative (article 73 de la Constitution)** : les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit dans les collectivités concernées. Pour tenir compte de leurs spécificités, des adaptations sont néanmoins possibles. Celles-ci peuvent être demandées par le Parlement et le Gouvernement, ou par les collectivités si elles y ont été autorisées par la loi. Les collectivités peuvent aussi édicter des règlements portant sur certaines questions relevant du domaine de la loi, à l'exception des matières « régaliennes » (ex : justice, libertés publiques...);

▪ **le régime ou principe de spécialité législative et d'autonomie (article 74 de la Constitution)** : une loi organique définit le statut particulier de chaque collectivité soumise à ce régime. Elle détermine également les lois qui s'y appliquent. Les assemblées locales peuvent élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, à l'exclusion des matières « régaliennes ». Aucun changement de régime ne peut avoir lieu sans le consentement des électeurs de la collectivité située outre-mer concernée.

Le critère déterminant de distinction entre les collectivités situées outre-mer est donc la nature du régime législatif applicable.

Cependant, la distinction entre collectivités soumises au principe d'identité (d'assimilation) législative et celles soumises au principe de spécialité législative ne suffit pas à décrire l'outre-mer car certaines collectivités obéissent à un régime hybride (Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon).

\*

**Le tableau ci-dessous rend compte des modifications intervenues :**

	<b>Avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003</b>	<b>Après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003</b>	<b>Régime législatif</b>
<b>Guyane et Martinique</b>	C'étaient à la fois des départements (DOM) et régions d'outre-mer (ROM).	Chacune est une collectivité unique dotée d'une assemblée délibérante unique et qui exerce les compétences dévolues au département et à la région (fusion DOM et ROM).	Identité législative
<b>Guadeloupe</b>	À la fois DOM et ROM.	À la fois DOM et ROM.	Identité législative
<b>Réunion</b>	À la fois DOM et ROM.	À la fois DOM et ROM. Possibilité de fusionner DOM et ROM.	Identité législative mais sans possibilité d'élaborer des règlements
<b>Mayotte</b>		Comme la Martinique et la Guyane : collectivité unique dotée d'une assemblée délibérante unique et qui exerce les compétences dévolues au département et à la région (fusion DOM et ROM).	
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon ; Wallis-et-Futuna</b>	Territoires d'outre-mer (TOM)	Collectivités d'outre-mer	Spécialité législative
<b>Polynésie française</b>	Territoire d'outre-mer (TOM)	Collectivité d'outre-mer	Spécialité législative, autonomie
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	Collectivité à statut particulier	Collectivité <i>sui generis</i>	Autonomie
<b>TAAF</b>	Territoire d'outre-mer (TOM)	Territoire d'outre-mer (TOM) dans les faits mais plus constitutionnellement.	Déterminé par la loi

## **5.1 Les collectivités régies par le principe de l'identité législative de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte)**

### **5.1.1 Les départements d'outre-mer (DOM) et les régions d'outre-mer (ROM)**

La création des départements d'outre-mer résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale constituante de la loi n° 46-451 du 19 mars 1946, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que « les colonies de la

Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française sont érigées en départements français ».

Pour les populations concernées comme pour les pouvoirs publics de l'époque, « la départementalisation, c'est d'abord l'assimilation juridique à la métropole, la pleine application du droit commun de la République porteur de l'égalité civile, juridique, économique et sociale, de ses lois et règlements, c'est-à-dire la promesse du développement économique et du progrès social »<sup>1</sup>.

Les départements d'outre-mer ont sans discontinuité été soumis au **principe de l'identité législative**, consacré à l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi ».

Ce principe a été repris à l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui prévoit que, dans les départements et régions d'outre-mer, sous réserve d'« adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités », les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit.

Soyons plus précis :

- Le régime législatif et réglementaire applicable dans les collectivités d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et, depuis le 31 mars 2011, Mayotte) est celui de la métropole.

- Il peut faire l'objet d'adaptations.

- Ces collectivités peuvent également se voir reconnaître le droit de fixer les règles applicables sur leur territoire.

\*

Lorsqu'en 1982, les régions (de toute la France) ont été érigées en collectivités territoriales dotées, à ce titre, de la personnalité morale, le Gouvernement prévoyait de créer dans les quatre départements d'outre-mer une région monodépartementale, mais disposant d'institutions (assemblée et président) unifiées. Toutefois, dans sa décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a estimé que cette organisation particulière allait au-delà de la simple mesure d'adaptation aux circonstances particulières et a censuré l'institution d'une collectivité unique au motif que « le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaires la situation particulière de ces départements d'outre-mer ; que ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une "organisation particulière, prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer ». Cette décision du Conseil a contraint le Gouvernement à créer des régions similaires à celles existant en métropole, disposant d'organes distincts de ceux du département.

Ainsi, les territoires de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Réunion, de la Martinique et de la Guyane servent-ils chacun d'assise à deux collectivités territoriales : un département et une région. On parle de **régions monodépartementales**. Autrement dit, il y a superposition de deux collectivités, à savoir un département et une région. Chacune de ces collectivités a son assemblée délibérante (conseil départemental pour le DOM et conseil régional pour la ROM) et son organe exécutif.

Cette architecture institutionnelle reste valable

- *sine die* pour **La Réunion**, qui reste fermement attachée au droit commun des collectivités territoriales de la République,

---

<sup>1</sup> Rapport n° 467, session ordinaire de 2010-2011, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat par M. Christian Cointat sur le *projet de loi organique relatif aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et le projet de loi relatif aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique*, p. 10.

• sans doute provisoirement pour **la Guadeloupe**, où se poursuit le débat sur une éventuelle évolution de son statut.

Mayotte, la Guyane et la Martinique ont, quant à elles, opté pour le statut de collectivité unique. Une évolution et un régime juridique qu'il importe d'explicitier.

\*\*

### **5.1.2 Les « collectivités uniques » (à organe délibérant unique) : Mayotte, Guyane et Martinique**

Il a fallu attendre la révision du 28 mars 2003 pour que l'article 73 de la Constitution soit modifié en vue d'autoriser explicitement la création d'une collectivité unique ou d'une assemblée délibérante unique et ce, après avoir recueilli le consentement exprès des électeurs concernés. Le dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution prévoit à cet égard que « *la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités* ».

Les conditions dans lesquelles le consentement des électeurs est recueilli sont, pour leur part, définies par les termes du second alinéa de l'article 72-4 de la Constitution, qui dispose que « *le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat* ».

Ont ainsi vu le jour trois collectivités territoriales à statut particulier, trois collectivités territoriales dites uniques, « trois collectivités territoriales de la République régies par l'article 73 de la Constitution qui exercent les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer et toutes les compétences qui leur sont dévolues par la loi pour tenir compte de leurs caractéristiques et contraintes particulières » :

- le « Département de Mayotte »
- la « Collectivité territoriale de Guyane »
- la « Collectivité territoriale de Martinique »

\*\*

#### **5.1.2.1 Le « département de Mayotte »**

Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 *relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte*

La population de Mayotte (île de l'océan Indien cédée à la France par le sultan d'origine malgache Andriantsouli en 1841) a été consultée à cinq reprises depuis 1974 sur le statut de la collectivité et sa place dans la République. Les résultats de ces consultations expriment un attachement indéfectible à la France et la volonté de se rapprocher du droit commun :

- **Référendum de décolonisation du 22 décembre 1974 organisé dans tout l'archipel** dont fait partie Mayotte. Le projet d'indépendance est rejeté ; il ne recueille que 36,2 % des suffrages à Mayotte contre près de 95 % dans les autres îles de l'archipel (Grande Comore, Mohéli et Anjouan).

- **Référendum organisé à Mayotte le 8 février 1976.** Les électeurs mahorais se prononcent à 99,4 % en faveur du maintien de l'île au sein de la République.
- **Référendum du 11 avril 1976.** Le projet visant à conférer à Mayotte le statut de territoire d'outre-mer est rejeté à 97,5 %.
- **Référendum du 2 juillet 2000.** Le projet de transformation de Mayotte en « collectivité départementale », étape intermédiaire avant une véritable départementalisation, recueille 72,9 % des suffrages.
- **Consultation du 29 mars 2009.** Les électeurs de Mayotte sont appelés à répondre à une question rédigée en ces termes : « *Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée département, régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et régions d'outre-mer ?* ».

### Les résultats de la consultation des électeurs de Mayotte du 29 mars 2009

Électeurs inscrits	71.420
Votants	43.831
Suffrages exprimés	43.215
« Oui »	41.160
« Non »	2.055

Le « oui », qui a recueilli 95,2 % des suffrages exprimés (avec un taux de participation de 61,37 % des électeurs inscrits), a ouvert la voie à l'évolution institutionnelle que les Mahorais n'ont jamais cessé d'appeler de leurs vœux. Mayotte est devenue le 31 mars 2011 le 101<sup>e</sup> département de la République : loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 *relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte*.

L'actuel statut de Mayotte est ainsi résumé par cette loi :

« À compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de "**Département de Mayotte**" et exerce les compétences dévolues aux **départements d'outre-mer** et aux **régions d'outre-mer**. »

Ainsi donc, depuis le 31 mars 2011, Mayotte est devenue, sous le nom, certes inapproprié mais chargé de symboles, de « Département de Mayotte », une collectivité unique cumulant les compétences d'un département d'outre-mer et d'une région d'outre-mer.

\*\*

### 5.1.2.2 La « Collectivité territoriale de Guyane » et la « Collectivité territoriale de Martinique »

#### ► La fusion du département et de la région

Dans le sillage de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui ouvre la voie à la possibilité de créer une collectivité unique se substituant au département et à la région, une consultation des électeurs de Guadeloupe et de Martinique est organisée le 7 décembre 2003.

La question posée est ainsi libellée : « *Approuvez-vous le projet de création (...) d'une collectivité territoriale demeurant régie par l'article 73 de la Constitution, et donc par le principe de l'identité législative avec possibilité d'adaptations, et se substituant au département et à la région dans les conditions prévues par cet article ?* ».

Comme le montre le tableau ci-dessous, le « **non** » l'emporte ; la création d'une collectivité territoriale unique est rejetée par 50,48 % des électeurs martiniquais et 72,98 % des électeurs guadeloupéens.

#### Résultats de la consultation du 7 décembre 2003

	Taux de participation	Oui à la collectivité unique de l'article 73	Non à la collectivité unique de l'article 73
<b>Guyane</b>	50,34 %	27,02 %	72,98 %
<b>Martinique</b>	43,94 %	49,52 %	50,48 %

À la suite de ce double rejet, la question de la mise en place d'une collectivité unique dans les départements et régions d'outre-mer a été gelée pendant quelques années.

Il faudra attendre six années pour que les élus départementaux et régionaux de Martinique et de Guyane, respectivement réunis en congrès les 18 juin et 2 septembre 2009, se prononcent dans leur majorité en faveur d'une évolution statutaire vers l'article... 74 de la Constitution.

Faisant suite à ces demandes, le Gouvernement organise les 10 et 24 janvier 2010 deux consultations des électeurs guyanais et martiniquais, la première portant sur le passage au statut de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, la seconde portant sur le principe de la création d'une collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution.

► Le 10 janvier 2010, à la question ainsi libellée « *Approuvez-vous la transformation de la Martinique [ou de la Guyane] en une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, dotée d'une organisation particulière tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République ?* », les électeurs de Guyane et de Martinique répondent majoritairement **non**.

#### Résultats de la consultation du 10 janvier 2010

	Taux de participation	Oui à la collectivité de l'article 74	Non à la collectivité de l'article 74
<b>Guyane</b>	48,16 %	29,78 %	70,22 %
<b>Martinique</b>	55,32 %	20,69 %	79,31 %

➤ À l'inverse, le 24 janvier 2010, ils répondent majoritairement **oui** à la question suivante : « *Approuvez-vous la création en Martinique [ou de la Guyane] d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution ?* ».

#### Résultats de la consultation du 24 janvier 2010

	Taux de participation	Oui à la collectivité unique de l'article 73	Non à la collectivité unique de l'article 73
<b>Guyane</b>	27,42 %	<b>57,49 %</b>	42,51 %
<b>Martinique</b>	35,81 %	<b>68,30 %</b>	31,70 %

La volonté exprimée par les populations lors de cette consultation du 24 janvier 2010 a trouvé son expression juridique dans la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 *relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique*.

Désormais, d'une part, le conseil régional et le conseil départemental de la Guyane, et, d'autre part, le conseil régional et le conseil départemental de la Martinique sont remplacés respectivement par

- « l'assemblée de Guyane », composée de cinquante et un membres<sup>1</sup>élus pour un mandat de six ans renouvelable,

- et « l'assemblée de Martinique », composée également de composée de cinquante et un membres élus pour un mandat de six ans renouvelable.

Ni régions, ni départements ou, si l'on préfère, assises territoriales de la *fusion d'une région et d'un département*, la Guyane et la Martinique reçoivent les dénominations officielles suivantes : la **collectivité territoriale de Guyane** et la **collectivité territoriale de Martinique**. Chacune constitue une collectivité territoriale de la République régie par l'article 73 de la Constitution qui exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer.

Les organes de la collectivité territoriale de Guyane comprennent l'assemblée de Guyane et son président, assistés du conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Guyane. L'assemblée de Guyane élit les membres de la commission permanente.

La commission permanente est composée du président de l'assemblée de Guyane, de quatre à quinze vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres, dans la limite de quinze.

Les organes de la collectivité territoriale de Martinique comprennent l'assemblée de Martinique et son président, le conseil exécutif de Martinique et son président, assistés du conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Martinique.

Le conseil exécutif de Martinique est composé d'un président assisté de huit conseillers exécutifs.

Aussitôt après l'élection de son président et de ses vice-présidents, l'assemblée de Martinique procède à l'élection parmi ses membres du conseil exécutif de Martinique et de son président.

<sup>1</sup> Code électoral, article L558-2 (Créé par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011) :

« L'assemblée de Guyane est composée de cinquante et un membres.

Si la population de la collectivité territoriale de Guyane dépasse 249 999 habitants, le nombre de conseillers à l'assemblée de Guyane est porté à cinquante-cinq.

Si la population dépasse 299 999 habitants, il est porté à soixante et un. »

L'assemblée de Martinique peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance. Celle-ci n'est recevable que si elle est signée par au moins un tiers des conseillers à l'assemblée de Martinique. Chaque conseiller ne peut signer plus d'une motion par année civile.

La motion de défiance mentionne, d'une part, les motifs pour lesquels elle est présentée et, d'autre part, la liste des noms des candidats aux fonctions de président et de conseiller exécutif de Martinique appelés à exercer les fonctions prévues au présent titre en cas d'adoption de la motion de défiance.

Lorsque la motion de défiance est adoptée, les fonctions des membres du conseil exécutif cessent de plein droit. Les candidats aux fonctions de président du conseil exécutif et de conseiller exécutif sont déclarés élus et entrent immédiatement en fonction.

Initialement prévu à une date antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2013, le premier scrutin relatif aux collectivités uniques de Guyane et de Martinique se sont finalement déroulés, à l'instar du scrutin de renouvellement des conseils régionaux, les 6 et 13 décembre 2015 : 51 conseillers territoriaux élus en Guyane et 51 en Martinique.

**Organes respectifs** (Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 *relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique*) :

- l'Assemblée de Guyane et son président, assistés du conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Guyane et du grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges ;
- l'Assemblée de Martinique et son président, le conseil exécutif de Martinique et son président, assistés du conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Martinique.

\*\*

## **5.2 Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution**

*Collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution* est une appellation spécifique qui ne s'applique pas à toutes les collectivités situées outre-mer.

Les collectivités d'outre-mer ont été créées par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Il s'agit soit d'anciens territoires d'outre-mer – TOM –, soit d'anciennes collectivités à statut *sui generis*.

Afin de tenir compte « des intérêts propres de chacune d'elles » (Art. 74 de la Constitution), les collectivités d'outre-mer ont toutes des statuts spécifiques. Ceux-ci sont désormais obligatoirement définis, après avis de leur assemblée délibérante, par une loi organique.

Leur particularisme est plus poussé que celui des départements et des régions d'outre-mer<sup>1</sup>.

\*\*

### **5.2.1 La Polynésie française**

Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française*

(Loi n° 96-312 du 12 avril 1996 *organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*.

Loi n° 96-313 du 12 avril 1996 *complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française*)

Pays d'outre-mer au sein de la République, la Polynésie française constitue une collectivité d'outre-mer dont l'autonomie est régie par l'article 74 de la Constitution. Il s'ensuit que, dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin » - article 7

---

<sup>1</sup> Les lois et décrets n'y sont applicables que " sur mention expresse dans l'article d'exécution "

de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française*.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique précitée, la Polynésie française se gouverne librement et démocratiquement, par ses représentants élus et par la voie du référendum local.

Ses institutions comprennent le président, le gouvernement, l'assemblée et le conseil économique, social et culturel.

Élu par l'assemblée de la Polynésie française parmi ses membres, le président (de la Polynésie française) représente la Polynésie française. Il dirige l'action du gouvernement, dont il nomme les membres (vice-président et sept à dix ministres). Le gouvernement, qui se réunit en conseil des ministres au chef-lieu de la collectivité, est responsable devant l'assemblée de la Polynésie française.

Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par la loi organique et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française.

Le haut-commissaire de la République, représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, est dépositaire des pouvoirs de la République. Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et des engagements internationaux, de l'ordre public et du contrôle administratif.

\*\*

## **5.2.2 Les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin**

Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*.

De 1963 à 2007, l'organisation administrative des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (situées à 25 km l'une de l'autre et, respectivement, à 230 et 250 km de la Guadeloupe) était celle d'un arrondissement du département de la Guadeloupe.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a profondément rénové le statut constitutionnel de l'Outre-Mer. Cette loi a défini le cadre d'éventuelles évolutions statutaires ou institutionnelles des collectivités ultra-marines.

Ainsi, le 7 décembre 2003, une consultation des électeurs par voie de référendum est-elle organisée à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, selon les vœux exprimés par le conseil municipal sur l'évolution statutaire des deux îles dans le cadre de l'article 74 de la Constitution (création d'une collectivité dotée d'un statut particulier). Le « oui » l'a emporté

- à Saint-Barthélemy à hauteur de 95,51 % des suffrages exprimés avec un taux de participation de 78,71 %
- et à Saint-Martin, à hauteur de 76,17% avec un taux de participation de 44,18%.

Comme suite à cette double consultation, la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer* a érigé les communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en collectivités d'outre-mer aux termes de l'article 74 de la Constitution. Les deux collectivités (dénommées respectivement « **collectivité de Saint-Barthélemy** » et « **collectivité de Saint-Martin** ») ont été officiellement mises en place le 15 juillet 2007.

Juridiquement, chacune de ces deux collectivités se substitue, sur son territoire, à la commune (de Saint-Barthélemy ou de Saint-Martin), au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe.

La collectivité de Saint-Barthélemy et la collectivité de Saint-Martin présentent le même visage institutionnel de collectivité régie par l'article 74 de la Constitution :

- un conseil territorial, assemblée délibérante de la collectivité ;

- un président élu par le conseil territorial, qui peut mettre en cause sa responsabilité par le vote d'une motion de défiance ;
- un conseil exécutif composé du président du conseil territorial, président, de quatre vice-présidents et de deux autres conseillers ;
- un conseil économique, social et culturel, organe consultatif.

Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, à l'exception, notamment de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution.

L'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de la collectivité de Saint-Barthélemy ou de Saint-Martin.

Les lois et règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile ne sont applicables à Saint-Barthélemy ou à Saint-Martin que sur mention expresse.

Dans les deux collectivités, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, est dépositaire des pouvoirs de la République. Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et des engagements internationaux de la France, de l'ordre public et du contrôle administratif.

\*\*

### **5.2.3 La « collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon »**

Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.*

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est situé dans l'Atlantique nord-ouest à 25 km des côtes de Terre-Neuve aux abords du golfe du Saint-Laurent, face au Canada.

Il comprend l'île de Saint-Pierre, l'île de Miquelon-Langlade et les îles et îlots qui en dépendent.

Il a connu une évolution institutionnelle que l'on peut résumer comme suit :

- Colonie française puis anglaise, les îles de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon deviennent définitivement françaises en 1816.
- Entre 1946 et 1976, l'archipel est un territoire d'outre-mer placé sous l'autorité d'un gouverneur.
- Le 19 Juillet 1976, il devient un département.
- En 1985, il est érigé, par la loi du 11 juin 1985, en collectivité territoriale *sui generis* de la République.
- Depuis 2003, Saint-Pierre-et-Miquelon détient le statut de collectivité d'outre-mer régi par l'article 74 de la Constitution et précisé par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.*

La « **collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon** » (dénomination officielle) présente le même visage institutionnel que les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin :

- un conseil territorial, assemblée délibérante de la collectivité ;
- un président élu par le conseil territorial, qui peut mettre en cause sa responsabilité par le vote d'une motion de défiance ;
- un conseil exécutif composé du président du conseil territorial, président, de quatre vice-présidents et de deux autres conseillers ;
- un conseil économique, social et culturel, organe consultatif.

Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception, notamment de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution.

L'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les lois et règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile ne sont applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon que sur mention expresse.

Dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, est dépositaire des pouvoirs de la République. Il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et des engagements internationaux de la France, de l'ordre public et du contrôle administratif.

\*\*

#### **5.2.4 Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et l'île de Clipperton**

Loi n° 55-1052 du 6 août 1955, modifiée, *portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton*.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955, modifiée, *portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton*, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer* dispose :

« L'île Saint-Paul, l'île Amsterdam, l'archipel Crozet, l'archipel Kerguelen, la terre Adélie et les îles Bassas da India, Europa, Glorieuses, Juan da Nova et Tromelin forment un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et possédant l'autonomie administrative et financière.

Ce territoire prend le nom de Terres australes et antarctiques françaises. »

Le territoire est placé « sous l'autorité d'un représentant de l'État chef du territoire, qui prend le titre d'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises ».

L'administrateur supérieur est assisté d'un conseil consultatif.

Les Terres australes et antarctiques françaises sont soumises au principe de spécialité législative. Les lois et règlements n'y sont donc applicables que sur mention expresse. Faute de population permanente, les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) **ne sont généralement pas considérées comme une collectivité territoriale**.

\*\*

**L'île de Clipperton n'a pas de statut constitutionnel déterminé** : ce n'est ni un département ou une région d'outre-mer, ni une collectivité relevant de l'article 74 de la Constitution, ni une collectivité territoriale à statut particulier.

La loi n° 2007-224 du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer* a introduit dans la loi n° 55-1052 précitée du 6 août 1955 conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises, renommée « loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton », un titre II, composé d'un article unique, relatif au statut de l'île de Clipperton :

« L'île de Clipperton est placée sous l'autorité directe du Gouvernement.

Le ministre chargé de l'outre-mer est chargé de l'administration de l'île. Il y exerce l'ensemble des attributions dévolues par les lois et règlements aux autorités administratives. Il peut déléguer l'exercice de ces attributions.

Les lois et règlements sont applicables de plein droit dans l'île de Clipperton. » - article 9 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955, modifiée, *portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton*.

\*\*

### **5.2.5 Le « Territoire des îles Wallis et Futuna »**

Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, modifiée, *conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.*

Le territoire des îles Wallis et Futuna est un archipel composé de trois îles principales : Wallis (75,64 km<sup>2</sup>), Futuna (46,28 km<sup>2</sup>) et Alofi (17,78 km<sup>2</sup>).

Situé entre les îles Fidji à l'ouest, les îles Samoa à l'est et les îles Tonga au sud-est, il appartient à l'Océanie polynésienne. Plus de 2. 000 km le séparent de la Nouvelle-Calédonie.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, modifiée en dernier lieu par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, *conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer* dispose :

« Les îles Wallis, Futuna, Alofi et les îlots qui en dépendent constituent, sous la dénomination de " Territoire des îles Wallis et Futuna ", un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. »

L'appellation de territoire d'outre-mer est donc maintenue malgré le remplacement de cette catégorie par celle de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.

Les institutions du Territoire des îles Wallis et Futuna sont :

- l'assemblée territoriale
- l'administrateur supérieur du territoire. Nommé par décret en conseil des ministres. En tant que dépositaire des pouvoirs de la République, il représente chacun des membres du Gouvernement et il a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Il exerce également les fonctions de chef du territoire. À ce dernier titre, il prend, après avis du conseil territorial, tous actes réglementaires propres à assurer l'exécution des délibérations de l'assemblée territoriale et tous actes réglementaires qui relèvent de sa compétence de chef de territoire aux termes des lois, décrets et règlements.

- le conseil territorial, composé :
  - de l'administrateur supérieur, chef du territoire, président ;
  - des trois chefs traditionnels (Hau ou Sau), des îles Wallis et Futuna ou de leurs suppléants, vice-présidents ;
  - de trois membres nommés par l'administrateur supérieur, chef du territoire, après accord de l'assemblée territoriale, parmi les citoyens français jouissant de leurs droits civils et politiques ou de leurs suppléants, désignés de la même manière.

Comme dans les autres collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, les lois dites de souveraineté (défense, nationalité, etc.) sont toutefois applicables de plein droit sur le territoire de Wallis et Futuna.

\*\*

### **5.3 La Nouvelle-Calédonie**

Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*

Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 *relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte*

Ce qui a longtemps caractérisé la Nouvelle-Calédonie, c'est son instabilité institutionnelle. Ainsi, de 1946, date de son accession au statut de territoire d'outre-mer, à 1988, l'organisation institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie a-t-elle fait l'objet de huit statuts, dont quatre entre 1984 et 1988.

À cette époque, le débat sur l'accession à l'indépendance se radicalise en même temps que s'accroissent les tensions entre les communautés :

- d'un côté, les forces indépendantistes qui se fédèrent, en 1984, autour du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), dirigé par Jean-Marie Tjibaou
- de l'autre, le courant loyaliste, favorable au maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République, qui s'organise avec la création en 1978 par Jacques Lafleur du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR).

La succession de statuts éphémères s'accompagne de violences, qui atteignent leur paroxysme avec l'embuscade de Hienghène le 5 décembre 1984 et la prise d'otages d'Ouvéa le 22 avril 1988.

Afin d'éviter que la Nouvelle-Calédonie ne sombre dans la guerre civile, le Premier ministre, Michel Rocard, dépêche une mission chargée de renouer le dialogue entre le FLNKS et le RPCR.

Les points de vue, en apparence inconciliables, se rapprochent finalement avec la signature par les représentants du RPCR, Jacques Lafleur, et du FLNKS, Jean-Marie Tjibaou, les 26 juin et 20 août 1988, sous l'égide du Premier ministre Michel Rocard, des accords dits de Matignon, prévoyant la mise en place d'institutions provisoires dans l'attente d'un référendum d'auto-détermination prévu dix ans plus tard.

Le nouveau statut découlant des accords de Matignon est soumis à un référendum national le 6 novembre 1988 ; malgré un faible taux de participation, le « oui » l'emporte avec 80 % des suffrages exprimés.

La mise en œuvre des accords de Matignon rétablit durablement la paix civile et donne à la Nouvelle-Calédonie des institutions stables.

L'échéance fixée par les accords de Matignon étant apparue comme prématurée en 1998, un nouvel accord fut conclu entre les mêmes formations politiques, à Nouméa le 5 mai 1998, afin de favoriser un rééquilibrage économique et un renforcement progressif de l'autonomie locale pendant une période d'une vingtaine d'années – au terme de laquelle la question d'une éventuelle accession à la pleine souveraineté devrait être posée.

Cet accord de Nouméa du 5 mai 1998, approuvé à 72 % par la population néo-calédonienne lors de la consultation du 8 novembre 1998, a jeté les bases d'un compromis historique. L'expression juridique de ce compromis, la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, confère à la Nouvelle-Calédonie un statut et une autonomie qui rappellent davantage le fédéralisme.

#### ✓ Exemples :

- Il est institué une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie dont bénéficient les personnes de nationalité française qui remplissent les conditions fixées par la loi.
- La Nouvelle-Calédonie détermine librement les signes identitaires permettant de marquer sa personnalité aux côtés de l'emblème national et des signes de la République.

On s'accorde général à soutenir que la Nouvelle-Calédonie est une collectivité sui generis. Elle n'est ni une collectivité territoriale de l'article 72 de la Constitution, ni un département et région d'outre-mer de l'article 73, ni une collectivité d'outre-mer de l'article 74. Elle ne figure pas non plus dans le titre XII de la Constitution « Des collectivités territoriales ».

Aux termes de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*, la Nouvelle-Calédonie comprend trois provinces :

- la province Nord ;
- la province Sud ;
- la province des îles Loyauté.

Ces provinces, tout comme les communes de la Nouvelle-Calédonie, sont des collectivités territoriales de la République. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct.

Il existe une répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes, sur la base d'un double principe :

- Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État ou à la Nouvelle-Calédonie par la loi organique, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie.

- Dans les îles qui ne sont pas comprises dans le territoire d'une province, la Nouvelle-Calédonie exerce la totalité des compétences qui ne sont pas attribuées à l'État.

Les articles 21 et 22 de la loi organique du 19 mars 1999 énumère respectivement

- les compétences de l'État (Nationalité, justice, défense nationale, etc.)
- et celles de la Nouvelle-Calédonie (droit du travail, protection sociale, statut civil coutumier, etc.)

Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, sont applicables en Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin. Par exception, les dispositions législatives et réglementaires dites de souveraineté s'y appliquent de plein droit : dispositions relatives à la défense nationale, à la procédure administrative contentieuse, au domaine public de l'État...- article 6-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*.

Les institutions de la Nouvelle-Calédonie comprennent le congrès, le gouvernement, le sénat coutumier, le conseil économique et social et les conseils coutumiers.

Le haut-commissaire de la République est dépositaire des pouvoirs de la République. Il représente le Gouvernement.

► Un troisième référendum sur l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie a été organisé le 12 décembre 2021, soit à la date prévue, malgré la demande de report formulée par les indépendantistes. Lors de cette consultation, le "non" (à l'indépendance) l'a emporté avec 96,50% des voix. La participation à ce scrutin a été de 43,87%. Il s'agit donc d'une réponse amodiée par une très forte abstention (56,1 %).

L'[Accord de Bougival](#) du 12 juillet 2025 n'a pour le moment pas été suivi d'effet.

\*\*\*

## II - Le statut de droit commun des collectivités territoriales de la République

Il s'agit des règles applicables, en principe d'une manière uniforme, aux trois grandes catégories de collectivité territoriale : communes, départements et régions.

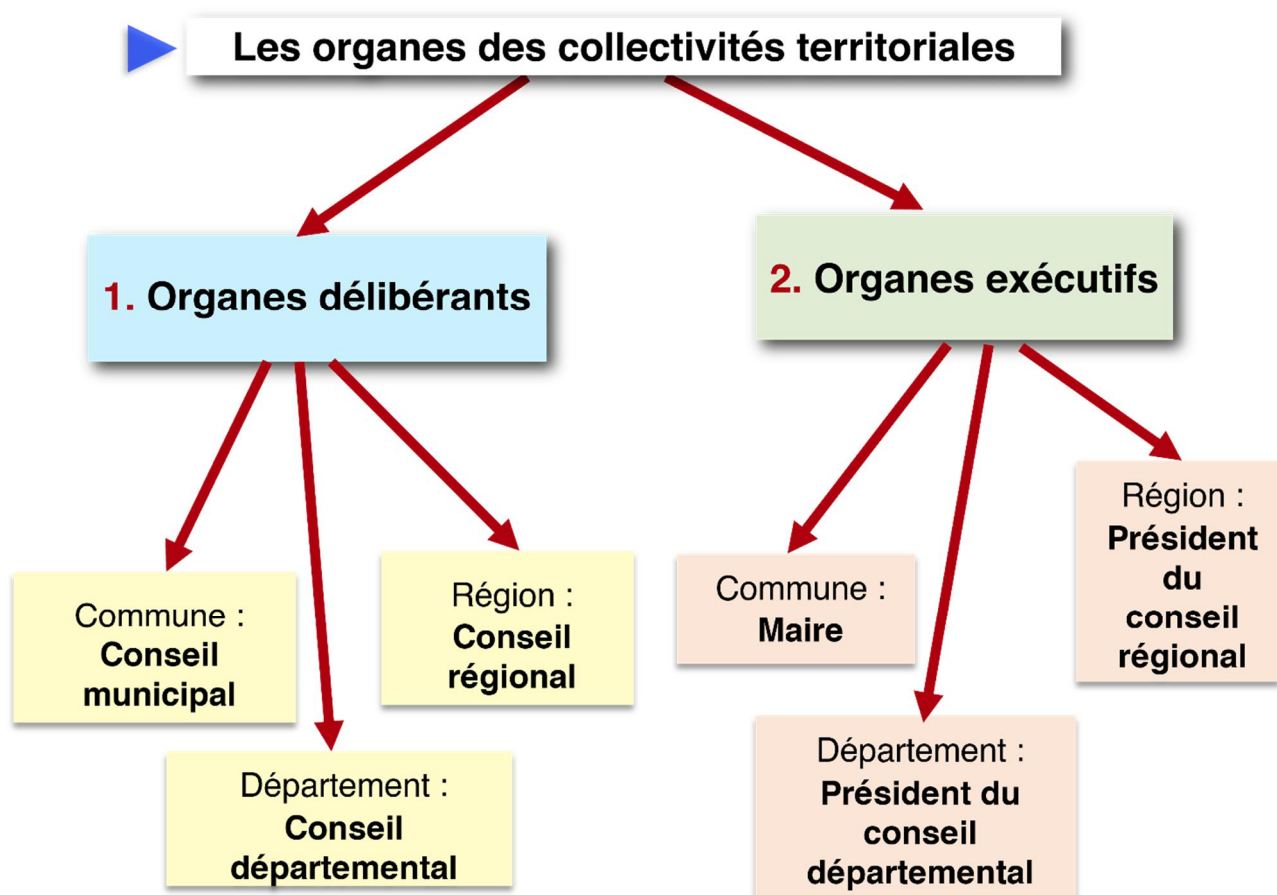
### A - L'élection des organes locaux

Elle est encadrée par des règles d'inéligibilité et des règles d'incompatibilité,

Différence : les causes d'inéligibilité entraînent l'annulation de l'élection, tandis que les causes d'incompatibilité font obstacle à l'exercice simultané de certaines fonctions.

« Délibérer est le fait de plusieurs. Agir est le fait d'un seul. » La formule du général de Gaulle pourrait être gravée au frontispice du siège de la totalité des collectivités territoriales, qui ont en commun un visage institutionnel devenu classique :

- un organe délibérant où sont représentés tous les membres et
- un organe exécutif chargé de présider le premier et de mettre en œuvre tout une panoplie de mesures impliquées par une telle présidence.



### 1 - L'élection des membres des organes délibérants

Les organes délibérants tiennent leur dénomination du fait qu'ils permettent les débats les plus larges. Tous les élus y siègent. Leurs actes - décisions...- sont qualifiés *délibérations*.

L'âge de l'éligibilité aux organes délibérants est fixé à dix-huit ans révolus.

**a - L'élection des conseillers municipaux**

Le nombre des membres du conseil municipal varie en fonction du nombre d'habitants de la commune. Il est toujours impair pour éviter le partage des voix au sein du conseil municipal.

L'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) fixe le nombre des membres du conseil municipal comme suit :

Population de la commune	Nombre de membres du conseil municipal
Moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1499 habitants	15
...	...
De 10 000 à 19 999 habitants	33
...	...
De 300 000 et plus	69

**◆ Exceptions :**

**Paris** : 163 membres au Conseil de Paris

**Lyon** : 73 conseillers municipaux

**Marseille** : Le nombre de conseillers municipaux est passé de 101 à 111— Loi n° 2025-795 du 11 août 2025 *visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille.*

\*

Par l'effet de la loi du 21 mai 2025, le mode de scrutin pour l'élection des conseillers municipaux des communes de moins de 1 000 habitants est identique à celui des communes de 1 000 habitants ou plus.

Les motifs de cette réforme apparaissent dans l'intitulé précis du texte : loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 *visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité.*

Les conseillers municipaux sont élus, pour six ans, au scrutin de liste paritaire, proportionnel avec prime majoritaire, à deux tours, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation (En somme, le panachage est interdit).

Les listes sont composées alternativement d'un candidat de chaque sexe au premier comme au second tour.

Concrètement, le **mode de scrutin** combine l'attribution d'une **prime majoritaire de 50%** avec la **représentation proportionnelle**.

**► Deux éventualités :**

**a. Au premier tour de scrutin, une liste recueille la majorité absolue des suffrages exprimés** (c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages exprimés).

Cette liste obtient **la moitié** des sièges à pourvoir (prime majoritaire de 50%)<sup>1</sup>.

L'autre moitié des sièges à pourvoir est répartie, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, entre toutes les listes qui ont obtenu au moins **5%** des suffrages exprimés - y compris la liste majoritaire.

**b. Au premier tour de scrutin, aucune liste n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés** (c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages exprimés).

Il y a lieu alors d'organiser un **second tour**.

Seules peuvent se présenter à ce second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à **10 %** du total des suffrages exprimés.

Les listes accédant au second tour peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré sur d'autres listes, sous réserve que ces dernières ne se présentent pas au second tour et qu'elles aient obtenu au moins **5 %** des suffrages exprimés au premier tour.

À l'issue de ce second tour, il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal à **la moitié** du nombre des sièges à pourvoir (prime majoritaire de 50%).

En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, cette prime majoritaire de 50% est attribuée à la liste dont la moyenne d'âge des candidats est la plus élevée.

Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes, y compris la liste arrivée en tête, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

\*

**Nota bene** : La prime majoritaire est de **25 %** pour les élections au Conseil de **Paris**, ainsi qu'au conseil de municipal de **Lyon** et de **Marseille** — Loi n° 2025-795 du 11 août 2025 *visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille*.

\*

Conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 65 du code électoral, les bulletins blancs sont considérés comme des suffrages non exprimés mais décomptés à part. Ils sont annexés au procès-verbal.

Sont assimilées au vote blanc les enveloppes ne contenant aucun bulletin ou un bulletin blanc, même ceux qui ne respecteraient pas les formes prescrites par l'article R. 30, dans la mesure où l'intention de l'électeur est sans équivoque.

\*

Tous les conseillers municipaux sont élus pour 6 ans. L'âge de l'éligibilité est fixé à 18 ans.

\*

Il existe des inéligibilités et des incompatibilités touchant certaines personnes<sup>2</sup> : membres du corps préfectoral, membres des services de police, magistrats, agents salariés de la commune...

Rappel de la différence : Une inéligibilité empêche l'élection tandis qu'une incompatibilité s'oppose à l'exercice du mandat. Par exemple, dans le cas des agents salariés de la commune, il s'agit d'inéligibilité : Ils ne peuvent être élus conseillers municipaux de la commune qui les emploie.

---

<sup>1</sup> Nombre de sièges arrondi

- à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de 4 sièges à pourvoir,  
- à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de 4 sièges à pourvoir.

<sup>2</sup> C'est vrai aussi pour les autres collectivités territoriales.

\*

❖ **Le contentieux des élections municipales** (Articles L. 248 et R. 119 du code électoral)

a. Toute personne éligible dans la commune et tout électeur de la commune peuvent contester les élections au conseil municipal.

Leurs réclamations (ou protestations) doivent

- être consignées au procès-verbal des opérations électorales,

- sinon être déposées, à peine d'irrecevabilité, au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour qui suit l'élection, à la sous-préfecture ou à la préfecture dont relève la commune. Elles sont immédiatement adressées au préfet qui les fait enregistrer au greffe du tribunal administratif.

Les protestations peuvent également être déposées directement au greffe du tribunal administratif dans le même délai de cinq jours.

b. Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également déférer les opérations électorales au tribunal administratif.

Ce recours doit être exercé dans le délai de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal des opérations électorales<sup>1</sup>.

\*\*

**L'expression « intercommunalité » désigne les différentes formes de coopération existant entre les communes.**

On appelle conseillers communautaires les conseillers municipaux qui siègent au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : essentiellement, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole.

Pour la première fois, les 23 et 30 mars 2014, ils ont été élus en même temps que les conseillers municipaux. Une concomitance maintenue aux élections municipales des 15 et 22 mars 2026.

\*\*

## Exemple de répartition des sièges aux élections municipales

Soit une commune de **2 300 habitants** et dont le conseil municipal comporte légalement **19** membres. Le nombre de sièges à répartir est donc de **19**.

**1 883** suffrages ont été exprimés

**3 listes** sont en présence et ont obtenu respectivement :

Listes	Suffrages	Pourcentage
Liste A	979	51,99%
Liste B	814	43,23%
Liste C	90	4,78%
Total	1883	100,00%

La liste C n'est pas admise à la répartition des sièges puisqu'elle obtient **moins de 5%** des suffrages exprimés.

La moitié des sièges sera attribuée à la liste qui aura obtenu la majorité absolue au 1er tour ou la majorité relative au second tour (article L. 262 du code électoral).

Dans notre exemple, l'effectif du conseil municipal est de 19 membres :  $19/2=9,5$ .

<sup>1</sup> Ibid.

Ce nombre est arrondi à l'entier supérieur puisqu'il y a plus de **4** sièges à pourvoir. La liste A obtient donc **10 sièges** au titre de la prime majoritaire. Pour répartir les 9 sièges restants à la représentation proportionnelle, on détermine d'abord le quotient électoral en divisant le nombre de suffrages obtenus par les listes admises à la répartition des sièges (celles qui ont obtenu au moins 5% des suffrages exprimés - listes A et B dans notre exemple) par le nombre de sièges à répartir.

Le nombre de suffrages obtenus par chaque liste est divisé par le quotient électoral et chaque liste obtient un nombre de sièges égal au nombre entier ou immédiatement inférieur.

Le calcul du quotient électoral s'opère en divisant le total des suffrages exprimés en faveur des listes admises à la répartition des sièges (listes A et B dans notre exemple) par le nombre de sièges restant à pourvoir après attribution des sièges au titre de la prime majoritaire.

Dans notre exemple, le quotient est déterminé de la manière suivante :

$1883 - 90$  (seuls sont pris en compte les suffrages des listes admises à la répartition des sièges - listes A et B dans notre exemple) =  $1793 / 9 = 199,22$

Autant de fois les listes ont obtenu ce quotient, autant de fois 1 siège leur est attribué.

Listes	Suffrages	Répartition au quotient		
Liste A	979	$979/199,22 =$	4,91	soit 4 sièges
Liste B	814	$814/199,22 =$	4,09	soit 4 sièges
Total	1793			8 sièges

**8 sièges** sont attribués au quotient électoral et il reste 1 siège à attribuer selon la méthode de la plus forte moyenne. Pour attribuer ce dernier siège à la plus forte moyenne, on ajoute fictivement à chaque liste un siège à ceux dont elle bénéficie en vertu du quotient. Puis, on divise le nombre de suffrages de la liste par le nombre ainsi obtenu. Si une liste n'obtient pas de siège au quotient, on divise par 1. La liste qui a la plus forte moyenne obtient le siège restant.

Listes	Suffrages	Plus forte moyenne		Siège attribué
Liste A	979	$979 / 5 =$	195,80	<b>1</b>
Liste B	814	$814/5 =$	162,80	

**Le dernier siège** est attribué à la liste A.

S'il y a plusieurs sièges à répartir, la procédure est reprise jusqu'à épuisement des sièges restant à pourvoir en ajoutant le siège obtenu par la liste à la plus forte moyenne.

\*\*\*

## **b - L'élection des conseillers départementaux**

❖ **Prochaines élections générales** : mars 2028. C'est la même date pour les élections régionales.

### **Réforme appliquée à partir de mars 2015 :**

▪ L'organe délibérant porte le nom de **conseil départemental** depuis mars 2015, et, pour désigner ses membres, l'appellation de **conseillers départementaux** a remplacé celle de conseillers généraux (Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers municipaux,*

*des conseillers communautaires et des conseillers départementaux ; loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral).*

▪ On ne parle plus d'élections cantonales, mais d'**élections départementales** ;

▪ Par ailleurs, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, précitée, a mis fin au renouvellement par moitié tous les trois ans ; les conseillers départementaux sont donc renouvelés intégralement (art. L. 192).

\*\*

Les conseillers départementaux sont élus pour six ans dans chaque canton au **scrutin binominal mixte majoritaire à deux tours**.

Les candidats se présentent en binôme composé d'une femme et d'un homme (Code électoral, art. L. 191). Une fois élus, les deux membres du binôme exercent leur mandat indépendamment l'un de l'autre.

#### ► **Deux éventualités :**

**a. Au premier tour de scrutin dans un canton, un binôme recueille la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits.**

Ce binôme est élu.

**b. Au premier tour de scrutin dans un canton, aucun binôme ne recueille la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits.**

Il y a lieu alors d'organiser un **second tour**.

Pour qu'un binôme puisse se présenter à ce second tour, il doit avoir obtenu un nombre de voix au moins égal à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits dans le canton (Code électoral, art. L. 210-1).

Si un seul binôme de candidats remplit cette condition, le binôme ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages après lui peut se maintenir au second tour. Si aucun binôme ne remplit cette condition, seuls les deux binômes arrivés en tête peuvent se maintenir au second tour (Code électoral, art. L. 210-1).

À l'issue de ce second tour, la majorité relative suffit pour être élu. En cas d'égalité de suffrages, l'élection est acquise au binôme qui comporte le candidat le plus âgé (Code électoral, art. L. 193).

\*\*\*

#### **c - L'élection des conseillers régionaux**

❖ **Prochaines élections générales** : mars 2028. C'est la même date pour les élections départementales.

\*

Les conseillers régionaux sont élus pour 6 ans et sont rééligibles (art. L 336). Cependant, l'article 1er de la loi du 22 février 2021 dispose que le mandat des conseillers élus en juin 2021 prendra fin en mars 2028.

Les conseils régionaux se renouvellent intégralement (art. L. 336 al. 2).

Les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à deux tours, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation (art. L. 338).

Les listes sont régionales mais constituées d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région, sauf pour les collectivités de Guyane (sections définies à l'article L. 558-3 du code électoral), de Martinique (sections correspondant aux circonscriptions législatives), ainsi que pour la métropole de Lyon (qui constitue une section distincte du département du Rhône en vertu de l'art. L. 335) et la collectivité européenne d'Alsace (la section « collectivité européenne d'Alsace » correspond à la fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, tableau n°7 annexé à l'art. L. 337 du code électoral).

Concrètement, le **mode de scrutin**, qui est à deux tours, combine l'attribution d'une **prime majoritaire de 25%** avec la **représentation proportionnelle**.

### ► Deux éventualités :

**a. Au premier tour de scrutin, une liste recueille la majorité absolue des suffrages exprimés** (c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages exprimés).

Cette liste obtient **le quart** des sièges à pourvoir (prime majoritaire de 25%)<sup>1</sup>.

Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, entre toutes les listes qui ont obtenu moins 5% des suffrages exprimés - y compris la liste majoritaire.

**b. Au premier tour de scrutin, aucune liste n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés** (c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages exprimés).

Il y a lieu alors d'organiser un **second tour**.

Seules peuvent se présenter à ce second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à **10 %** du total des suffrages exprimés.

Si aucune liste n'obtient ce score ou si une seule liste l'obtient, les deux listes arrivées en tête peuvent se présenter au second tour (art. L. 346 et L. 558-19). La composition de ces listes peut être modifiée par rapport au premier tour par fusion en incluant des candidats de listes ayant obtenu au moins **5%** des suffrages exprimés et ne se présentant pas au second tour.

\*

### ❖ Attribution des sièges à l'issue du second tour.

Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix dans la région une prime égale au **quart** du nombre des sièges à pourvoir (prime majoritaire de 25%), arrondi à l'entier supérieur. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée.

Les autres sièges sont répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne<sup>2</sup> entre toutes les listes (y compris celle qui est arrivée en tête) qui ont obtenu au moins **5 %** des suffrages exprimés.

Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

\*

---

<sup>1</sup> Nombre de sièges arrondi à l'entier supérieur.

<sup>2</sup> La méthode de calcul appliquée est la méthode d'Hondt

On l'aura relevé, les listes qui n'ont pas obtenu au moins **5 %** des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque section départementale. Sur la répartition des sièges entre les sections départementales, voir l'article L338-1 du code électoral.

\*

#### ❖ **Le contentieux des élections régionales.**

**a.** Les élections au conseil régionale peuvent être contestées (On parle de « protestations ») dans les dix jours suivant la proclamation des résultats par tout candidat ou tout électeur de la région devant le Conseil d'État.

**b.** Le même droit est reconnu au représentant de l'État dans le département s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été respectées<sup>1</sup>.

En cas d'annulation de l'ensemble des opérations électorales dans une région, il est procédé à de nouvelles élections dans cette région dans un délai de trois mois.

\*\*\*

## ***2 - L'élection des organes exécutifs***

### ***a - L'élection du maire et de ses adjoints***

Il y a, dans chaque commune, un maire et un ou plusieurs adjoints élus, pour six ans, parmi les membres du conseil municipal et pour la même durée que celui-ci— CGCT, art. L. 2122-1 ; art. L. 2122-10.

Le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30% de l'effectif légal du conseil municipal — CGCT, art. L. 2122-2.

Le maire est élu au scrutin secret et à la majorité absolue.

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative.

En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Quant aux adjoints, ils sont élus dans les mêmes conditions que le maire, à ceci près que, dans les communes de 1 000 habitants et plus, il s'agit d'un scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel — CGCT, art. L. 2122-7-2.

Limite pour les ressortissants de l'UE : Le conseiller municipal qui n'a pas la nationalité française ne peut être élu maire ou adjoint, ni en exercer même temporairement les fonctions — CGCT, art. L.O. 2122-4-1.

\*\*

Le terme de **municipalité** ne renvoie pas à une institution dotée de compétences, d'attributions ou d'un statut, mais il est fréquemment employé dans le langage courant pour désigner

- soit, dans une acception large, à la fois le conseil municipal, (organe délibérant) et l'exécutif formé du maire et des adjoints,

- soit, dans une acception plus étroite, uniquement l'exécutif formé du maire et des adjoints.

\*\*\*

Enfin, il convient de ne pas confondre les organes de la commune avec les institutions prévues par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité :

---

<sup>1</sup> Article L. 361 du Code électoral

- **Les conseils de quartier** (dans les communes de 80 000 habitants et plus). Le conseil municipal en fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

« Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville. » - nouvel art. L. 2143-1 du CGCT.

- **Les mairies de quartier.** « Dans les communes de 100 000 habitants et plus, sont créées dans les quartiers des annexes de la mairie qui peuvent être communes à plusieurs quartiers. Dans ces annexes, des services municipaux de proximité sont mis à la disposition des habitants. » - nouvel art. L. 2144-2 du CGCT.

- **Les adjoints de quartier.** La loi autorise dans les communes de plus de 80 000 habitants la création de postes d'adjoints « chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers sans que toutefois que le nombre de ceux-ci puisse excéder 10 % de l'effectif légal du conseil municipal. » - nouvel art. L. 2122-2-1 du CGCT. Leurs fonctions sont définies : « L'adjoint chargé de quartier connaît de toute question intéressant à titre principal le ou les quartiers dont il a la charge. Il veille à l'information des habitants et favorise leur participation à la vie du quartier. » - nouvel art. L. 2122-18-1 du CGCT.

\*\*

## **b - L'élection des autorités exécutives du département**

Selon la loi du 2 mars 1982, le président du conseil (général) départemental est l'organe exécutif du département. Il s'agit là d'un changement notable. En effet, depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet, représentant de l'État, était également l'exécutif du département. Le président du conseil départemental n'avait que fort peu de pouvoirs. La constitution du 27 octobre 1946 avait prévu le transfert de la fonction exécutive du préfet vers le président du conseil général (devenu plus tard conseil départemental). Ce transfert n'a pu se faire qu'en vertu de la loi du 2 mars 1982.

Le président du conseil départemental est élu, pour six ans, selon les *mêmes modalités que le maire*.

Le conseil départemental élit son président lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement général.

Pour cette élection, il est présidé par son doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire.

Le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil départemental pour une durée de six ans.

Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative des membres du conseil départemental. En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge — CGCT, art. L. 3122-1.

Les fonctions de président de conseil départemental sont incompatibles avec l'exercice d'une des fonctions électives suivantes : président d'un conseil régional, maire — CGCT, art. L. 3122-3.

La loi du 6 février 1992 a créé une **commission permanente**. Celle-ci est composée du président du conseil départemental, de quatre à quinze vice-présidents, sous réserve que le nombre de ceux-ci ne soit pas supérieur à 30 % de l'effectif du conseil, et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres.

Les membres de la commission permanente autres que le président sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Chaque conseiller départemental peut présenter une liste de candidats, qui doit être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe — CGCT, art. L. 3122-5.

Le président et les membres de la commission permanente qui ont reçu délégation de lui forment le **bureau**.

Les fonctions de président de conseil départemental sont incompatibles avec l'exercice d'une des fonctions électives suivantes : président d'un conseil régional, maire — CGCT, art. L. 3122-3.

### c - L'élection des autorités exécutives de la région

En vertu de la loi du 5 juillet 1972, le préfet de région avait la qualité d'exécutif de la région - alors établissement public territorial. La loi du 2 mars 1982 a transféré la fonction exécutive au président du conseil régional. Celui-ci est élu, pour six ans, selon *les mêmes modalités que le président du conseil départemental*, comme le prévoit l'article L. 4133-1 du CGCT (Code général des collectivités territoriales) :

Le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil régional pour une durée de six ans. Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative des membres du conseil régional. En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge.

Toutefois, en vue de renforcer la transparence, la loi n° 98-135 du 7 mars 1998 relative au fonctionnement des conseils régionaux a introduit deux conditions :

- « Nul ne peut être élu président s'il n'a, préalablement à chaque tour de scrutin, remis aux membres du conseil régional, par l'intermédiaire du doyen d'âge, une déclaration écrite présentant les grandes orientations politiques, économiques et sociales de son action pour la durée de son mandat. » — CGCT, article L. 4133-1 ;

- l'élection « ne donne lieu à aucun débat » CGCT, article L. 4133-1<sup>1</sup>. Le Conseil d'État a fait application de cette disposition en annulant l'élection du président du conseil régional de Rhône-Alpes - CE, sect., 9 décembre 1998, *Élection du président du conseil régional de Rhône-Alpes*, n° 195352.

Une **commission permanente** assiste le président ; elle est constituée dans les mêmes conditions que la commission permanente du département (cf. supra, *Les autorités exécutives du département*).

Le **bureau** est formé du président, des vice-présidents et, le cas échéant, des membres de la commission permanente ayant reçu délégation du président.

Le conseil économique, social et environnemental régional constitue, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.

Les fonctions de président de conseil régional sont incompatibles avec l'exercice d'une des fonctions électives suivantes : président d'un conseil départemental, maire, président du conseil de la métropole de Lyon.

\*\*

---

<sup>1</sup> Cette seconde condition a été présentée comme la contrepartie de l'exigence d'une déclaration préalable. On pouvait en effet redouter que celle-ci ne donne un trop grand pouvoir au doyen d'âge, en lui donnant l'occasion de permettre à certains candidats de répondre ou de s'interpeller.

### Mini-lexique électoral

**Suffrage exprimé** : Se dit de tout vote qui n'est ni un vote nul ni un vote blanc.

**Vote blanc** : Est assimilé à un vote blanc une enveloppe ne contenant aucun bulletin ou contenant un bulletin blanc. Depuis la loi du 21 février 2014, les votes blancs sont décomptés et annexés au procès-verbal lors des élections. Cependant, ils n'entrent pas en compte pour la détermination des suffrages exprimés.

**Majorité absolue** : Plus de la moitié des suffrages exprimés. Exemple : 50, 10%.

**Trois tables** :

- **Table de décharge** où sont déposés les bulletins de vote et les enveloppes ;
- **Table de vote** à laquelle prennent place les personnes chargées d'assurer le bon déroulement du vote (Président du bureau de vote et au moins deux assesseurs) ; on y trouve notamment l'urne, transparente, munie de deux serrures ou cadenas dissemblables, ainsi que le procès-verbal des opérations électorales en double exemplaire du modèle fourni par la préfecture ;
- **Tables de dépouillement** dont le nombre ne peut être supérieur au nombre d'isoloirs. On y « déballe », après la clôture du scrutin, le contenu des urnes

\*\*

### 3 – La problématique du cumul des mandats

La « culture du cumul » est à la fois ancienne et constamment décriée.

En 1985, 2000, 2014, puis en 2025, des lois ont, sinon endigué, du moins limité cette pratique.

#### a - Cumul de mandats locaux de même nature

##### ① Cumul de mandats de conseiller municipal ?

**Non.** Code électoral, art. L. 238 : « Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux. Toute personne qui s'est portée candidate et a été élue dans plusieurs circonscriptions électorales municipales le même jour perd de plein droit ses mandats de conseiller municipal. »

**Nota bene** : Dans les communes de plus de 500 habitants, le nombre des ascendants et descendants, frères et sœurs, qui peuvent être simultanément membres du même conseil municipal est limité à deux (Loi n°88-1262 du 30 décembre 1988).

##### ② Cumul de mandats de conseiller départemental ?

**Non.** Code électoral, Art. L. 208 : Nul ne peut être titulaire de plus d'un mandat de conseiller départemental.

Toute personne qui s'est portée candidate et a été élue dans plusieurs cantons lors du même renouvellement général des conseils départementaux perd de plein droit ses mandats de conseiller départemental.

### ③ **Cumul de mandats de conseiller régional ?**

**Non.** Code électoral, art. L. 345 : Nul ne peut être membre de plusieurs conseils régionaux. À défaut de leur avoir fait connaître son option dans les trois jours de son élection, le conseiller régional élu dans plusieurs régions est déclaré démissionnaire de ses mandats par arrêtés des représentants de l'État dans les régions où il a été élu.

\*\*

#### ***b - Cumul de mandats locaux de nature différente***

Code électoral, art. L. 46-1

**Nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux énumérés ci-après :**

- conseiller régional,
- conseiller à l'Assemblée de Corse,
- conseiller départemental,
- conseiller de Paris,
- conseiller métropolitain de Lyon,
- conseiller à l'assemblée de Guyane,
- conseiller à l'assemblée de Martinique,
- conseiller à l'assemblée de Mayotte,
- conseiller municipal. (Code électoral, art. L. 46-1)

#### ***c - Cumul d'un mandat local et d'un mandat national***

L'état actuel du droit résulte de deux lois promulguées le 14 février 2014 :

- une loi organique qui interdit l'exercice de fonctions exécutives locales par un député ou un sénateur

- et une loi ordinaire qui pose les mêmes incompatibilités pour les représentants au Parlement européen (ceux que l'on appelle plus simplement les « députés européens »).

Le mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux énumérés ci-après :

- les fonctions de maire et d'adjoint au maire,
- les fonctions de président et de vice-président de conseil départemental,
- les fonctions de président et de vice-président de conseil régional,
- les fonctions de président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse,
- les fonctions de président et de vice-président de l'assemblée de Guyane (L. org. N° 2025-793 du 11 août 2025, art. 2), de Martinique ou de Mayotte, etc.

\*\*

#### **◆ Question récurrente : Un ministre peut-il exercer des responsabilités locales ?**

Rien n'interdit en droit à un ministre d'être maire, président de région... Cette interdiction est cependant une pratique des gouvernements initiée en 1997 par le Premier ministre, Lionel Jospin. En 2012, François Hollande l'avait formalisée dans une "charte de déontologie des membres du Gouvernement".

En novembre 2012, la *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique* a préconisé, sans succès, d'interdire le cumul d'une fonction ministérielle avec l'exercice de tout mandat local, exécutif ou non.

\*\*

#### **d - Cumul de fonctions exécutives**

Résumé : Il n'est pas possible d'être à la fois maire, président de conseil général et président de conseil régional.

La présidence du conseil de la métropole de Lyon impose tout de même de détailler les incompatibilités à trois points de vue.

Du point de vue du maire, CGCT, art. L. 2122-4

**Les fonctions de maire sont incompatibles avec l'exercice d'une des fonctions électives suivantes :**

- président d'un conseil régional,
- président d'un conseil départemental.

Du point de vue du président du conseil départemental, CGCT, art. L. 3122-3

**Les fonctions de président de conseil départemental sont incompatibles avec l'exercice d'une des fonctions électives suivantes :**

- président d'un conseil régional,
- maire.

Du point de vue du président du conseil régional, CGCT, art. L. 4133-3

**Les fonctions de président de conseil régional sont incompatibles avec l'exercice d'une des fonctions électives suivantes :**

- président d'un conseil départemental,
- maire,
- président du conseil de la métropole de Lyon.

\*\*\*

## B - Le contrôle des actes pris par les autorités locales

### Question initiale :

Comment sont contrôlés les actes pris par les autorités locales ?

### Réponse soutenue :

Il convient de distinguer la période antérieure à la loi du 2 mars 1982 de la période postérieure à cette loi.

**Avant la loi du 2 mars 1982**, le contrôle était exercé aussi bien a priori qu'a posteriori. De surcroît, le préfet et le gouvernement avaient le pouvoir d'annuler eux-mêmes certains des actes qu'ils jugeaient illégaux.

**Après l'adoption de la loi du 2 mars 1982**, le contrôle change de visage et de nom - on ne parle plus de tutelle.

Désormais, le préfet n'a plus le pouvoir d'annuler lui-même<sup>1</sup> les actes des autorités locales. S'il les estime contraires à la légalité, il peut seulement demander au juge administratif de les annuler. Selon la loi du 2 mars 1982, il les *défère* au tribunal administratif ; d'où le nom de *déféré* donné à la démarche par laquelle le préfet saisit le tribunal administratif.

Le préfet exerce le déféré soit spontanément, soit à la demande d'une personne lésée par une décision locale.

À signaler aussi qu'il est loisible à toute personne de former elle-même *un recours juridictionnel de droit commun* contre les actes des autorités locales : recours pour excès de pouvoir, recours de plein contentieux...

↓ □ Développement ↓

### 1 - Le caractère exécutoire de plein droit des actes des autorités locales

« Caractère exécutoire de plein droit », cela signifie que, pour devenir applicables, les actes des autorités locales ne sont plus, en principe, soumis ni à l'autorisation, ni à l'approbation de l'État — pas de contrôle a priori ni du point de vue de l'édiction ni du point de vue de l'entrée en vigueur<sup>2</sup>.

Mais la loi subordonne le caractère exécutoire (c'est-à-dire l'entrée en vigueur) de ces actes au respect de certaines conditions :

- l'accomplissement des formalités de publicité (condition exigée pour tous les actes),
- la transmission au représentant de l'État (condition supplémentaire imposée pour des actes limitativement énumérés dans le code général des collectivités territoriales).

Ces conditions s'appliquent de manière uniforme à tous les actes pris par les autorités locales, qu'elles soient communales, départementales ou régionales.

<sup>1</sup> Le Gouvernement non plus d'ailleurs.

<sup>2</sup> L'autorité exécutive locale certifiée, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes - CGCT.

## **2 - La publicité et la transmission au représentant de l'État**

### **a – La publicité**

Pour devenir exécutoires (c'est-à-dire entrer en vigueur), les actes des organes communaux, départementaux et régionaux doivent, comme tous les actes administratifs faire l'objet d'une publicité.

Par l'effet de l'ordonnance n°2021-1310 du 7 octobre 2021 *portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements*, et ce, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022, les modalités de cette publicité se laissent décrire comme suit — CGCT, art. L. 2131-1 (communes), art. L. 3131-1 (département) et art. L. 4141-1 (régions).

○ **Les décisions individuelles** prises par les autorités locales sont **notifiées** aux personnes qui en font l'objet.

La notification peut cependant être dématérialisée, si la décision individuelle constitue la réponse à une demande formulée par voie électronique et si le demandeur ne s'oppose pas à ce qu'il lui soit répondu de la même manière (CRPA, art. L. 112-14).

○ **Les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire, ni un caractère individuel** font l'objet d'une **publication sous forme électronique**, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, de nature à garantir leur authenticité et à assurer leur mise à disposition du public de manière permanente et gratuite.

Par dérogation ce principe de l'obligation de la publication sous forme électronique, dans les communes de moins de 3 500 habitants, les actes réglementaires et les décisions ni réglementaires, ni individuelles sont rendus publics :

- soit par affichage,
- soit par publication sur papier,
- ou encore par publication sous forme électronique.

Le conseil municipal concerné choisit le mode de publicité applicable dans la commune. Il peut modifier ce choix à tout moment. À défaut de délibération sur ce point, le principe de l'obligation de la publication sous forme électronique est applicable.

En cas d'urgence, l'affichage de l'acte peut être substitué à sa publication obligatoire par voie électronique ou sur papier.

Il est néanmoins procédé dans les meilleurs délais à la publication normalement requise, qui peut seule faire courir le délai de recours contentieux.

Lorsqu'une personne demande à obtenir sur papier un acte publié sous forme électronique, l'autorité exécutive (maire, président de conseil départemental ou régional) le lui communique. Elle n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique.

\*\*

### **b – La transmission au représentant de l'État**

Cette condition d'entrée en vigueur ne concerne que certains actes ; leur nombre a du reste été réduit de réforme en réforme.

➤ Voir, par exemple, en cliquant :

- Circulaire NOR : IOCB1202426C du 25 janvier 2012 relative à la définition des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité ;
- Circulaire NOR : MCTB0600004C du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité ;
- Circulaire NOR : INTB0700024C du 3 avril 2007 relative au Pôle d'appui au contrôle de légalité ;

- Circulaire NOR : IOCA0917418C du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité ;
- Circulaire NOR : IOCK0920444C du 1<sup>er</sup> septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme ;
- Circulaire NOR : IOCB1001440C du 24 février 2010 relative à l'application de l'ordonnance n° 2009-1410 du 17 novembre 2009 portant simplification du contrôle de légalité ;
- Circulaire NOR : IOCB1006399C du 10 septembre 2010 sur le contrôle de légalité en matière de commande publique ;
- Circulaire NOR : IOCB1030371C du 13 décembre 2010 sur le champ des actes non soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État dans le département.

◆ La transmission est assurée, en principe par voie électronique, par **l'organe exécutif de la collectivité territoriale** (maire, président du conseil départemental ou régional).

\*

## **Liste des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État**

Ces actes deviennent exécutoires, c'est-à-dire entrent en vigueur à deux conditions :

- l'accomplissement de la formalité de publicité adéquate : publication réalisée en principe sous forme électronique ou notification
- et la transmission en principe par voie électronique au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement.

- 1.** Les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils, à l'exception :
  - a) des délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales ou départementales ;
  - b) des délibérations relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion ;
- 2.** Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire ou le président du conseil départemental dans l'exercice de leur pouvoir de police, à l'exclusion
  - a) de celles relatives à la circulation et au stationnement
  - b) et de celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;
- 3.** Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités locales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- 4.** Les conventions relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret, ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;
- 5.** Les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel ;
- 6.** Les permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale ;

- 7.** Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire, le président du conseil départemental ou régional ;
- 8.** Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune, d'un département, d'une région, d'un établissement public de coopération intercommunale, interrégionale ou d'une institution interdépartementale.

La transmission doit comporter le texte intégral de l'acte et être accompagnée des documents annexes nécessaires pour mettre le préfet à même d'apprécier la portée et la légalité de l'acte — CE, *sect.*, 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, n° 68166. Par exemple, s'agissant des contrats, seront transmis :

- dans un premier temps, d'une part, la délibération autorisant la passation du contrat, d'autre part, tous documents utiles, y compris le projet de contrat ;
- dans un deuxième temps, le contrat signé — s'il s'agit d'un contrat soumis à l'obligation de transmission, ce qui n'est pas le cas des contrats de droit privé conclus par les collectivités territoriales.

Sauf cas particuliers<sup>1</sup>, l'autorité locale n'est pas tenue de procéder à la transmission dans un délai prédéfini. Elle se voit délivrer un accusé de réception, un visa apposé sur l'acte transmis<sup>2</sup>.

### **Sanction du défaut de transmission**

Le défaut de transmission d'un acte devant être transmis empêche ce dernier d'acquérir le caractère exécutoire prévu par la loi, donc d'entrer en vigueur — CE 10 janvier 1992, *Association des usagers de l'eau de Peyreleau*, n°97476. Cette circonstance a pour effet de différer l'entrée en vigueur de l'acte en cause, mais elle est sans incidence sur sa légalité — même arrêt que ci-dessus.

Le refus de transmission d'un acte soumis à cette obligation peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir conduisant à l'annulation de la décision, implicite ou explicite, de refus — CE, *sect.*, 28 juillet 1989, *Ville de Metz*, n°74950.

\*

#### **► Télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité.**

Dans le cadre de la modernisation de l'Etat, le Ministère de l'Intérieur a développé une application informatique dénommée **@CTES**.

ACTES = Aide au Contrôle de légalité dématérialisé

Cet outil, voulu efficace et rapide, permet aux collectivités territoriales de transmettre, par voie électronique, les actes administratifs soumis au contrôle de légalité.

\*\*

---

<sup>1</sup> Exemples : pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature ; de même, le budget primitif de la collectivité territoriale est transmis au représentant de l'État au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption - Article L. 1612-8 du CGCT.

<sup>2</sup> La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État peut être apportée par tous moyens. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

## Liste des actes non soumis à l'obligation de transmission<sup>1</sup> au représentant de l'État

Ces actes deviennent exécutoires, c'est-à-dire entrent en vigueur dès l'accomplissement de la formalité de publicité adéquate : publication réalisée en principe sous forme électronique ou notification.

- Décisions réglementaires et individuelles prises par le maire ou le président du conseil départemental dans l'exercice de son pouvoir de police portant sur la circulation et le stationnement ;
- Arrêtés d'alignement individuel - article L. 112-1 du code de la voirie routière - acte purement déclaratif ;
- Décisions relatives aux débits de boissons temporaires - loi n° 207-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit ;
- Délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, de l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture de, au redressement et à l'élargissement des voies communales ;
- Délibérations portant sur la délimitation des voies communales et départementales, leur nature juridique (incorporation dans le domaine public ou privé) ainsi que la redevance perçue pour leur occupation ;
- Conventions relatives à certains marchés et accord-cadre d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret (193 000 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2010) ;
- **Décisions implicites** ;
- Décisions individuelles d'attribution d'aides financières et d'action sociale des établissements communaux et intercommunaux d'action sociale ;
- Les contrats de droit public non cités à l'article L.2131-2 du CGCT ;
- Arrêtés de nomination des régisseurs d'avance ou de recette - instruction codificatrice n°06-031 ABM du 21 avril 2006 ;
- Actes pris au nom de l'État régis par les dispositions qui leurs sont propres ainsi que les actes relevant du droit privé - cf. Article L.2131-4 du CGCT ;
- Certificat de conformité en matière d'urbanisme - à l'exception de ceux délivrés par le maire au nom de l'État - article R.462-1 du code de l'urbanisme ;
- Déclaration d'ouverture de chantier, attestation d'achèvement et de conformité de travaux ;
- Actes de droit privé : gestion du domaine privé de la collectivité par exemple.
- En matière de fonction publique, ne sont pas soumis à l'obligation de transmission, les actes et délibérations suivants :
  - délibérations relatives au taux de promotion pour l'avancement de grade ;
  - recrutement d'un vacataire ;
  - recrutement d'un agent non titulaire pour un besoin saisonnier ou occasionnel ;
  - prolongation de stage ;
  - décision de titularisation ;
  - avancement d'échelon et de grade ;
  - tableau d'avancement ;
  - congés de toute nature ;
  - décision accordant un temps partiel ;
  - attribution d'autorisations d'absence, d'autorisations spéciales d'absence et de décharges d'activité de service au titre de l'activité syndicale ;

<sup>1</sup> Annexe de la circulaire (NOR : IOCB1030371C) du 29 novembre 2010.

- détachement « sortant » (vers une autre administration) ;
  - renouvellement de détachement ;
  - sanctions disciplinaires de toute nature ;
- mise à la retraite y compris pour invalidité...

\*\*

### 3 - L'exercice du déféré préfectoral

#### a - Les principes

Depuis la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, le préfet n'a plus le pouvoir d'annuler lui-même les actes des autorités locales. S'il les estime contraires à la légalité, il peut seulement demander au juge administratif de les annuler. Selon le code général des collectivités territoriales (CGCT : Articles L.2131-6, L.3132-1 et L.4142-1) loi, il les **défère** au tribunal administratif ; d'où le nom de **déféré** donné à la démarche par laquelle le préfet saisit le tribunal administratif.

**Définition** : recours prévu dans le code général des collectivités territoriales (loi du 2 mars 1982) et par lequel le préfet peut demander au juge administratif l'annulation, pour illégalité, de certaines décisions des autorités locales.

En général, l'action par laquelle on demande au juge d'annuler une décision administrative s'appelle *recours pour excès de pouvoir*. Donc, le déféré préfectoral est un recours pour excès de pouvoir. Mais il s'agit d'une forme particulière de recours pour excès de pouvoir. Il est, par exemple, recevable contre les contrats, sans distinction matérielle.

Le préfet n'est pas tenu d'exercer un déféré — CE, sect., 25 janvier 1991, *Brasseur*, n° 80969.

#### b – L'obstacle éventuel de la demande de prise de position formelle

Le rescrit fiscal est bien connu : procédure visant à obtenir une réponse de l'administration à une question sur l'interprétation d'un texte fiscal (question de législation), ou sur l'interprétation d'une situation de fait au regard du droit fiscal (rescrit général).

Sa principale conséquence aussi : La prise de position obtenue engage l'administration et limite son droit de remettre de se déjuger.

Conscient de la propension des petites communes de solliciter l'avis du préfet sur la légalité de leurs actes, le législateur (loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019) a introduit dans le code général des collectivités (CGCT, art. L. 1116-1) une forme de rescrit administratif : la demande de prise de position formelle.

CGCT, art. L. 1116-1 :

Avant d'adopter un acte susceptible d'être déféré au tribunal administratif, les collectivités territoriales ou leurs groupements ainsi que leurs établissements publics peuvent saisir le représentant de l'État chargé de contrôler la légalité de leurs actes d'**une demande de prise de position formelle** relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences ou les prérogatives dévolues à leur exécutif. La demande est écrite, précise et complète. Elle comporte la transmission de la question de droit sur laquelle la prise de position formelle est demandée ainsi que du projet d'acte.

Le **silence** gardé par le représentant de l'État pendant trois mois vaut absence de prise de position formelle.

Si l'acte est conforme à la prise de position formelle, **le représentant de l'État ne peut pas**, au titre de la question de droit soulevée et sauf changement de circonstances, **le déférer au tribunal administratif**.

Ce rôle de conseil du préfet auprès des collectivités territoriales n'est pas sans soulever des interrogations.

La première concerne la compatibilité de celui-ci avec le principe de libre administration des collectivités territoriales.

En apportant son conseil, le représentant de l'État participe d'une certaine façon à la prise de décision, laissant ainsi craindre l'apparition d'une nouvelle forme de tutelle. Une autre interrogation porte sur la valeur de ce conseil : il ne peut en aucun cas valoir certification de la légalité de l'acte de la collectivité territoriale, seul le juge étant compétent pour l'apprécier.

.\*\*

### **c – Le préalable ou l'alternative au déféré : le recours gracieux**

Le préfet peut, avant de saisir le tribunal administratif, adresser un recours gracieux à l'autorité locale. Ce recours administratif doit être formé dans le délai imparti pour le déféré - c'est-à-dire deux mois suivant la réception de l'acte.

Dans son recours gracieux, le préfet demande à l'autorité locale de modifier sa décision afin de la rendre légale. Cette demande proroge le délai de recours devant le juge : elle l'interrompt puis le fait courir, à nouveau, pour deux mois à compter de la réponse - positive ou négative - de l'autorité locale - CE, 16 mai 1984, *Commune de Vigneux-sur-Seine*, n° 19816 ; CE, 18 avril 1986, *Commissaire de la République d'Ille-et-Vilaine*, n° 62470. Naturellement, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité vaut décision implicite de rejet.

Selon le CGCT, le préfet avise l'autorité locale de son intention de déférer un de ses actes au tribunal administratif. En outre, sur la demande de l'autorité locale, le préfet exprime, le cas échéant, son intention de ne pas déférer l'acte. Toutefois, la méconnaissance de ces formalités ne rend pas le déféré irrecevable devant le juge : CE, 24 avril 1985, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 58793.

Enfin, même s'il n'y est pas tenu (CE, sect., 25 janvier 1991, *Brasseur*, n° 80969), le préfet exerce le déféré soit spontanément, soit à la demande d'une personne lésée par une décision locale.

### **d - Le déféré spontané**

Dans ce cas de figure, le préfet agit sans y être invité.

Initialement, dans cette hypothèse, d'après la lettre de la loi du 2 mars 1982, le préfet ne pouvait déférer au tribunal administratif que les actes soumis à transmission.

Mais selon l'interprétation du Conseil d'État, il pouvait également déférer spontanément les actes non soumis à transmission<sup>1</sup> - CE, sect., 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, n° 68166 ; CE, 4 novembre 1994, *Département de la Sarthe*, n° 99643. Le Conseil d'État a même déclaré recevable un déféré formé contre une décision implicite : CE, sect., 28 février 1997, *Commune du Port*, n° 167483. Dans tous les cas, le préfet dispose d'un *délai franc* de deux mois.

Dans sa rédaction actuelle, le code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que le préfet peut à tout moment demander communication des actes non soumis à transmission.

Toutefois, il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires.

---

<sup>1</sup> Exception faite, naturellement, des actes de droit privé.

On peut donc dire que, pour les actes non soumis à transmission, le délai a pour point de départ l'accomplissement des formalités de publicité et que la demande de communication a pour effet de proroger ce délai.

S'agissant des actes soumis à transmission, le délai court à compter de la date de leur réception à la préfecture.

L'absence de transmission, lorsqu'une telle formalité est obligatoire, fait obstacle au déclenchement du délai. Mais elle n'empêche par le préfet de saisir le tribunal administratif.

En cas de transmission incomplète, le préfet peut, dans les deux mois de la réception de l'acte transmis, demander à l'autorité locale de compléter la transmission. Cette demande diffère le déclenchement du délai de recours - CE, *sect.*, 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, n° 68166 ; CE, 4 novembre 1996, *Département de la Dordogne*, n° 114956.

La première décision citée distingue deux cas de transmission incomplète :

- le cas où la transmission ne comporte pas le texte intégral de l'acte,
- le cas où elle ne comporte pas les documents annexes nécessaires pour mettre le préfet à même d'apprécier la portée et la légalité de l'acte. Le juge administratif exerce un contrôle sur la pertinence des documents demandés - CE, 31 mars 1989, *Commissaire de la République de la région Languedoc-Roussillon*, n° 83329 ; CE, 31 mars 1989, *Commune de Septemes-les-Vallons*, n° 80272.

Lorsque le préfet demande à l'autorité locale de compléter la transmission, le délai de deux mois dont il dispose pour déférer l'acte au tribunal administratif ne court qu'à compter

- soit de la réception du texte intégral de l'acte ou des documents annexes nécessaires,
- soit de la décision explicite ou implicite par laquelle l'autorité locale refuse de compléter la transmission initiale.

Dans le délai ainsi déclenché, le préfet garde la faculté de former un recours gracieux auprès de l'autorité locale. L'exercice d'un tel recours a pour effet de proroger, à nouveau, le délai de recours - CE, 4 novembre 1996, *Département de la Dordogne*, n° 114956. Une solution aux effets inattendus : un délai de quatorze mois pourrait s'écouler entre la transmission initiale et le déféré !

✓ **Exemple de transmission complète** : Le 6 janvier 2026, le maire de Trantor prend un arrêté réglementaire de police qui ne porte ni sur la circulation ni sur le stationnement<sup>1</sup>. Le 9 janvier 2026, il le transmet au préfet - qui le reçoit le même jour. Puis, le maire publie son arrêté 11 janvier 2026. Pour déférer cet arrêté au tribunal administratif, le préfet dispose d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle il lui est parvenu, à savoir le 9 janvier 2026. C'est un délai franc : on ajoute une unité au *dies a quo* - point de départ - et une unité au *dies ad quem* - point d'arrivée. Le délai de recours va donc du 10 janvier 2026 au 10 mars 2026 : 9 janvier +1 ; 9 mars + 1.

✓ **Exemple de transmission incomplète** : Le 6 janvier 2026, le maire de Trantor prend un arrêté réglementaire de police qui ne porte ni sur la circulation ni sur le stationnement. Le 14 janvier 2026, il le transmet *partiellement* au préfet - qui le reçoit le même jour. Puis, le maire publie son arrêté 17 janvier 2026. Deux hypothèses :

**1.** Le préfet ne réagit pas. Le délai de recours dont dispose le préfet commence à courir à partir de la transmission incomplète. Il va du 15 janvier 2026 au 15 mars 2026 ; comme le 15 mars 2026 est un dimanche, le recours sera recevable toute la journée du lundi 16 mars 2026 ;

**2.** Dans les deux mois de la réception incomplète, le préfet demande au maire de compléter la transmission. Cette demande a pour effet de différer le déclenchement du délai de recours<sup>2</sup>. Celui-ci commencera à courir, pour deux mois, à partir soit de la réception du texte intégral de l'arrêté, soit du refus explicite ou implicite du maire de compléter la transmission. Supposons que l'un quelconque de ces deux

---

<sup>1</sup> N'est pas soumis à l'obligation de transmission un arrêté réglementaire de police qui porte sur la circulation et le stationnement — Voir liste des actes non soumis à l'obligation de transmission, page 62 du présent document.

<sup>2</sup> Si le juge constate que la demande était injustifiée, le déclenchement du délai ne sera pas différé.

événements survienne le 16 mars 2026 <sup>1</sup>. Le nouveau délai de recours irait donc du 17 mars 2026 au 17 mai 2026 : 16 mars +1 ; 16 mai + 1.

✓ **Exemple concernant un acte non soumis à transmission** : Le 6 janvier 2026, le maire de Trantor adresse un blâme - sanction disciplinaire légère - à l'agent municipal X. La décision est notifiée à X le 14 janvier 2026. Le préfet dispose d'un délai franc de deux mois à compter de la date à laquelle la formalité de publicité adéquate a été accomplie par le maire, à savoir, le 14 janvier 2026. Le délai de recours va donc du 15 janvier 2026 au 15 mars 2026 : 14 janvier +1 ; 14 mars + 1 ; le 15 mars 2026 étant un dimanche, le recours sera recevable toute la journée du lundi 16 mars 2026.

### **e - Le déféré sur demande**

L'hypothèse est la suivante : Une personne, physique ou morale, est lésée par un acte émanant d'une autorité locale. Cette personne peut attaquer directement l'acte devant le tribunal administratif - en exerçant un recours pour excès de pouvoir. Mais elle préfère demander au préfet de déférer l'acte au tribunal administratif. Le mode de computation du délai - dont dispose le préfet - varie d'une catégorie d'actes à une autre :

**1. S'il s'agit d'un acte devant être transmis au préfet** par la collectivité territoriale, le délai court à partir de la date de la réception de l'acte par les services de la préfecture. La demande adressée au préfet par la personne physique ou morale n'aura pas pour effet de proroger le délai. Ce déféré sur demande sera exercé dans les mêmes conditions que le déféré spontané.

✓ **Exemple** : Le 6 janvier 2026, le maire de Trantor prend un arrêté réglementaire de police qui ne porte ni sur la circulation ni sur le stationnement. Le 9 janvier 2026, il le transmet au préfet - qui le reçoit le même jour. Puis, le maire publie son arrêté le 12 janvier 2026. Au lieu d'attaquer lui-même l'arrêté, M. X, un administré, demande au préfet de le déférer au tribunal administratif. Sa demande parvient au préfet le 23 janvier 2026. Pour exercer ce déféré sur demande le préfet dispose d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'arrêté lui a été transmis, à savoir le 9 janvier 2026 - et non le 23 janvier 2026. Le délai de recours va donc du 10 janvier 2026 au 10 mars 2026 : 9 janvier +1 ; 9 mars + 1.

**2. S'il s'agit d'un acte non soumis à transmission**, la demande devra être présentée par le particulier dans les deux mois suivant la formalité de publicité. Elle aura pour effet de proroger le délai. Elle l'interrompt et le fait courir, à nouveau, pour deux mois. Le nouveau délai dont dispose le préfet a pour point de départ la date à laquelle la demande du particulier lui est parvenue.

✓ **Exemple** : Le 6 janvier 2026, le maire de Trantor adresse un blâme - sanction disciplinaire légère - à l'agent municipal X. La décision est notifiée à M. X le 16 janvier 2026. Au lieu d'attaquer lui-même la décision, M. X demande au préfet de la déférer au tribunal administratif. Sa demande parvient au préfet le 23 janvier 2026. Le préfet dispose d'un délai franc de deux mois à compter de cette date. Le délai de recours va donc du 24 janvier 2026 au 24 mars 2026 : 23 janvier +1 ; 23 mars + 1.

Qu'il s'agisse ou non d'un acte soumis à transmission, *le préfet peut refuser d'accéder à la demande du particulier*. Mais le particulier disposera alors d'un nouveau délai de deux mois pour attaquer lui-même directement l'acte devant le tribunal administratif par le biais d'un classique recours pour excès de pouvoir : CE, sect., 25 janvier 1991, *Brasseur*, n° 80969. Ce nouveau délai a pour point de départ la date à laquelle le refus du préfet a été notifié au particulier - décision explicite de rejet - ou est simplement intervenu - décision implicite de rejet.

✓ **Exemple** : M. X demande au préfet de déférer au tribunal administratif un acte pris par le maire - peu importe que cet acte soit ou non soumis à transmission. Le préfet refuse d'accéder à sa demande. Ce refus - qui aurait pu être implicite - est notifié à M. X le 17 février 2026. M. X dispose d'un délai franc de deux mois à compter de cette date pour exercer lui-même un recours pour excès de pouvoir contre l'acte pris par le maire. Le délai de recours va donc du 18 février 2026 au 18 avril 2026 : 17 février +1 ; 17 avril + 1.

---

<sup>1</sup> Bien sûr, cette date exclut qu'il puisse s'agir d'une décision implicite.

### **e - La demande accessoire de suspension de l'acte déferé**

L'exercice du déferé préfectoral, comme celui de tout recours pour excès de pouvoir, ne suspend pas l'exécution de l'acte attaqué. Le déferé préfectoral est un recours non suspensif.

Pour qu'il en soit autrement, le requérant - en l'occurrence, le préfet - doit demander au juge la suspension de l'acte attaqué. Cette demande, qui s'inscrit dans la procédure du **référé-suspension**, accompagne la demande principale : ici le déferé. Si le juge se prononce favorablement, il va demander à l'autorité locale de surseoir à l'exécution de l'acte, en attendant la décision du juge sur le fond.

*Rappel* : Dans le recours pour excès de pouvoir de droit commun, le juge n'accorde la suspension de l'acte attaqué que si deux conditions sont réunies :

- l'urgence,
- l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de ladite décision.

Dans le cadre du déferé, on a affaire à une *suspension facilitée* :

**1** - dans le contentieux général, une seule condition est exigée pour qu'il soit fait droit à sa demande : l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué ; de surcroît, le juge des référés statue dans un délai d'un mois ;

**2** - en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public, aucune condition n'est exigée : la demande de suspension formulée, par le préfet, dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire ;

**3** - lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, ou à porter gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité des services publics, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures.

\*\*

## Conclusion sur le déféré préfectoral

◆ Le contrôle de légalité du préfet, par la voie du déféré préfectoral, aboutit rarement, dans la pratique, à l'annulation des actes administratifs des communes. Si les observations préfectorales sont très nombreuses (un peu moins de 200 000 par an), les déférés préfectoraux le sont peu (moins de 2 000 par an, sans compter les désistements), alors que plusieurs millions d'actes sont soumis, chaque année, à l'obligation de transmission.

La proportion d'actes transmis au titre du contrôle de légalité qui font l'objet d'une saisine du juge est donc très faible : de l'ordre de 2 pour 10 000.

Les déférés préfectoraux sont en outre exercés dans un nombre très restreint de domaines. L'analyse du contentieux fait apparaître que ce sont l'urbanisme, les marchés publics et la fonction publique territoriale qui constituent la part principale des recours.

Le faible nombre de déférés préfectoraux s'explique par plusieurs raisons.

Tout d'abord, depuis 2005, on constate une diminution importante du nombre d'actes soumis au contrôle de légalité.

Ce phénomène s'explique, notamment, par la diminution de la liste des actes obligatoirement soumis au représentant de l'État en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 et de l'ordonnance no 2009-1401 du 17 novembre 2009 (art. L. 2131-2).

À la réduction des actes soumis à transmission s'ajoute la décision du gouvernement de réduire le nombre d'actes effectivement contrôlés. La circulaire du 23 juillet 2009 et, avant elle, celle du 17 janvier 2006 ont préconisé la mise en place d'une politique nationale définissant des priorités stratégiques pour l'exercice du contrôle de légalité.

Trois domaines sont identifiés comme particulièrement sensibles : les marchés publics, l'urbanisme et l'environnement et la fonction publique territoriale.

La circulaire du 25 janvier 2012 (NOR : IOCB1202426C) a identifié, au sein de ces domaines prioritaires, des « actes dont le contrôle présente un enjeu majeur ». Pour ces actes, l'objectif poursuivi est celui d'un taux de contrôle porté à 100%.

Parallèlement à la réorganisation du contrôle de légalité, le faible nombre des déférés préfectoraux peut aussi s'expliquer par l'importance de la prévention du contentieux. Ainsi, les informations que le préfet doit communiquer sans délai à l'autorité communale dès qu'il saisit le juge d'un déféré préfectoral (art. L. 2131-6, al. 2) permet éventuellement à celle-ci de corriger l'illégalité et de rendre sans objet le déféré préfectoral.

Le préfet peut donc, dans la pratique, demander à la commune, avant de saisir le juge, de revenir sur la décision prise par le maire ou le conseil municipal ou d'en corriger les illégalités.

Dans la pratique, ces observations sont un moyen très efficace de prévention du contentieux.

Dans 54 % des cas d'intervention du préfet, ce recours aboutit à la modification ou au retrait de l'acte litigieux.

Le comprenant bien ainsi, le Conseil d'État a assimilé ces « observations » à un véritable recours gracieux dans ses effets contentieux, notamment en matière de délais, comme il l'a précisé dans l'arrêt du 18 avril 1986, Commissaire de la République d'Ille-et-Vilaine : le délai de recours au juge est conservé, si le recours gracieux est lui-même intenté dans le délai de deux mois.

Il arrive également aux petites communes de solliciter l'avis du préfet sur la légalité de leurs actes. Cette pratique a été prise en compte par la loi no 2019-1461 du 27 décembre 2019 (art. 74) et le décret no 2020-634 du 25 mai 2020 qui a introduit une demande de prise de position formelle (CGCT, art. L. 1116-1 et art. R. 1116-1 s.). Voir supra page 62.

#### **4 - Les formes dérogatoires de contrôle**

D'inspiration moins libérale que le déferé, elles amoindrissent l'autonomie des autorités locales.

##### **a - Le contrôle exercé en matière budgétaire**

Il donne souvent lieu à une *substitution d'action*.

Plusieurs hypothèses sont envisagées par le législateur<sup>25</sup> :

**1 - Le budget n'est pas adopté** avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 15 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants. Le préfet saisit sans délai la chambre régionale des comptes. Celle-ci, dans le mois de sa saisine, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le préfet règle le budget et le rend exécutoire. S'il s'écarte des propositions de la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. A compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'État, l'organe délibérant ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours. Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 15 mars à l'organe délibérant d'informations indispensables à l'établissement du budget.

**2 - Le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel.** La chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État dans un délai de trente jours à compter de la transmission, le constate<sup>26</sup>. Puis, elle propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Elle demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération.

La nouvelle délibération, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes.

Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

**3 - L'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement** s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas. La chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'État dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission. Le représentant de l'État règle le budget et le rend exécutoire. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

**4 - La chambre régionale des comptes** saisie, soit par le représentant de l'État dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt,

---

<sup>25</sup> Article L. 1612-2 et suivants du CGCT.

<sup>26</sup> Saisine qui dessaisit provisoirement l'organe délibérant concerné.

constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée.

Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'État d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'État dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarter des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

**5 - Une dépense obligatoire n'a pas été mandatée** par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional suivant le cas. Après mise en demeure restée vaine pendant un mois, le représentant de l'État dans le département y procède d'office.

\*\*

## **b - Les autres formes particulières de contrôle**

### **1 - En matière de police - substitution d'action :**

\* Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat - Article L. 2215-1 du CGCT.

\* Le représentant de l'État dans le département peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le président du conseil départemental, et après une mise en demeure restée sans résultat, exercer les attributions dévolues au président du conseil départemental en matière de police - article L. 3221-5 du CGCT.

**2 - Les permissions de voirie** à titre précaire ou essentiellement révocable sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire et ayant pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite de l'eau ou du gaz peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le préfet - article L. 2215-5 du CGCT.

**3 - La coopération transfrontalière :** les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier. L'objet exclusif de cet organisme ou de cette personne morale doit être d'exploiter un service public ou de réaliser un équipement local intéressant toutes les personnes publiques participantes. Cette adhésion ou cette participation est *autorisée* par décret en Conseil d'État<sup>27</sup> - article L. 1112-4 du CGCT.

\*\*

---

<sup>27</sup> Voir cependant Article L. 1112-5 : " Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger. "

## **5 - Le recours juridictionnel de droit commun**

Toute personne qui s'estime lésée par une décision émanant d'une collectivité territoriale peut en demander l'annulation au juge administratif. Il lui suffira de former un recours pour excès de pouvoir.

Ce recours relève du droit commun : recours ordinaire pour excès de pouvoir. Il ne présente pas les mêmes avantages que le déféré préfectoral : suspension subordonnée à deux conditions - *Cf. supra*.

Au demeurant, toute autorité de tutelle qui ne dispose pas, en cette qualité, d'un pouvoir d'annulation, peut former un recours ordinaire pour excès de pouvoir contre les actes de l'organe qu'elle contrôle : CE, 24 novembre 1911, *Commune de Saint-Blancard*.

Enfin, les dispositions des articles L. 2132-5 et suivants du CGCT méritent d'être signalées : « Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. »

Concrètement, le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire détaillé. Le maire soumet ce mémoire au conseil municipal spécialement convoqué à cet effet. Lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation<sup>28</sup>.

\*\*

## **C - Le contrôle exercé sur les organes des collectivités territoriales**

### **1 - Le contrôle exercé sur les conseillers**

Tout conseiller municipal ou départemental qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif. Dans une situation identique, un conseiller régional est déclaré démissionnaire par le Conseil d'État<sup>29</sup>. Le conseiller municipal, départemental ou régional ainsi déchu de son mandat ne peut être réélu avant le délai d'un an.

Le maire et les adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui n'excède pas un mois<sup>30</sup>.

Ils ne peuvent être révoqués que par décret motivé pris en Conseil des ministres. La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une durée d'un an à compter du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.

Les conseillers municipaux, départementaux ou régionaux peuvent être démis de leur mandat en cas d'incompatibilité ou d'inéligibilité. La « démission » est prononcée

- s'agissant des conseillers municipaux ou régionaux, par le préfet ;
- s'agissant des conseillers départementaux, par le conseil départemental lui-même.

\*\*

---

<sup>28</sup> Toute cette procédure présuppose le respect de l'article L. 2141-1 : « Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci [...], est un principe essentiel de la démocratie locale. »

<sup>29</sup> Loi n° 98-135 du 7 mars 1998 relative au fonctionnement des conseils régionaux.

<sup>30</sup> Article L.2122-16 du CGCT.

## ***2 - Le contrôle exercé sur les conseils***

Lorsque le fonctionnement d'un conseil municipal<sup>31</sup>, départemental ou régional se révèle impossible, le gouvernement peut en prononcer la *dissolution* par décret motivé pris en Conseil des ministres. S'agissant d'un conseil départemental ou régional, il en informe le Parlement dans les plus brefs délais. De plus, la dissolution d'un conseil départemental ou régional ne peut jamais être prononcée par voie de mesure générale - Articles L.3121-5 et L.4132-3 du CGCT.

---

<sup>31</sup> En cas d'urgence, un conseil municipal peut être provisoirement suspendu par arrêté motivé du représentant de l'État dans le département. La durée de la suspension ne peut excéder un mois - Article L.2121-6 du CGCT.

**Conséquences :**

- de la dissolution d'un conseil municipal : une délégation spéciale nommée par le préfet remplit les fonctions de conseil municipal. Les pouvoirs de cette délégation sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente - Article L.2121-35 et suivants du CGCT. Il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les deux mois à dater de la dissolution ;

- de la dissolution d'un conseil départemental ou régional : le président est chargé de l'expédition des affaires courantes. Ses décisions ne sont exécutoires qu'avec l'accord du représentant de l'État dans le département (ou la région). Il est procédé à la réélection du conseil départemental ou régional dans un délai de deux mois à dater de la dissolution.

\*\*\*/\*\*