



UNIVERSITÉ PARIS 1

PANTHÉON SORBONNE

CIPCEA Prép'ENA :

Libellé de l'Épreuve : Droit public

Date : 31/05/2022

Groupe : 1 ou 2 (cocher la case correspondante)

NOTE de 0 à 20	NOM du correcteur	APPRÉCIATIONS EXPLIQUANT LA NOTE CHIFFRÉE
Note Master :	AB	Excellent copie, efficace, complète, bien organisée.
17/20		Votre travail aurait pu être davantage prospectif - quelques recommandations formuliez-vous vous comme futur décretaire public, au-delà de ce qui est actuellement les récentes réformes ? Bravissime de même !
Note ENA :		
SUJET TRAITÉ :		<u>La libé - administration des collectivités locales</u>
* vérifié		<p>Dans son ouvrage <u>De la Démocratie en Amérique</u>, Tocqueville fit l'éloge des libertés locales, affirmant que « les institutions communales sont à la démocratie ce que la science est à l'école (...) elles la mettent à la portée du peuple ». Le lien indestructible qui établissait Tocqueville entre la démocratie et la proximité de l'action publique en son temps semble plus que jamais dans le contexte actuel de défiance envers les institutions.</p> <p>Le principe de libre-administration des collectivités locales est un principe juridique à redire constitutionnelle, consacré par la <u>Constitution du 4 octobre 1958</u> en son article 72 alinéa 3, dans le cadre de l'organisation administrative décentralisée de la République (article 2).</p> <p>La libre-administration des collectivités territoriales, consacré par la <u>Loi sur la séparation des pouvoirs</u> du 28 mars 2003, a permis de concasser officiellement l'autonomie dont disposent les collectivités vis-à-vis du pouvoir central. Elle constitue en ce sens l'aboutissement à un point d'équilibre atteint</p>

la tradition jacobine d'organisation administrative centralisée de la France, et le mouvement de décentralisation amorcé depuis 1871. La recherche d'un équilibre entre un pouvoir central et des collectivités décentralisées constitue une spécificité de l'histoire de l'organisation administrative française, et ne semble toujours pas résolue, comme le rappelle l'ancien vice-président du Conseil d'Etat Jean-Marc Sami dans son discours lors du colloque de 2018 du Conseil d'Etat consacré aux réformes de l'organisation territoriale de l'Etat. Il s'étonnait notamment que l'Etat

soit appellé un territoire secoué afin de parer aux révoltes de bœufs d'Angers, quand bien même les régions se sont vu attribué le rôle de collectivité chef de file en matière économique depuis 2015.

Le principe de libre-administration apparaît aujourd'hui comme le pilier sur lequel reposent d'autres principes à valeur constitutionnelle existant une partie plus concrète pour les collectivités territoriales, ^{lors des} principes d'autonomie financière et de compensation financière, lesquels voient leur partie définie par les juges, conduisant ainsi pasfois à une amende en cause partielle de leur effectivité.

Alors, le principe de libre-administration des collectivités locales dont la réalité est conservée au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, serait-il une partie concrète pour les collectivités territoriales ?

Si le principe de libre-administration des collectivités locales est conservé constitutionnellement depuis 2003, le législateur et les juges entendent encore aujourd'hui à en définir les contours (I). L'effectivité du principe de libre-administration gagne aujourd'hui à une interprétation large extérieure et des garanties d'un « modèle feuille administrative » entourant l'action publique locale, que des séries d'évolutions législatives tentent d'atteindre (II).

* * *

Conseil constitutionnel en 2003, le principe de libre-administration des collectivités locales constitue l'aboutissement d'un mouvement de décentralisation amorcé dès 1982 (IA).

Le principe de libre-administration des collectivités locales est l'aboutissement de plusieurs lois fondatrices ayant permis la dissolution de compétences de l'échelon central à l'échelle locale. La loi du 10 juillet 1871 a ainsi permis la cession de l'échelon départemental. La loi du 5 avril 1884 a attribué des pouvoirs de police au maire, déléguant une compétence générale afin de maintenir l'ordre public. L'échelon régional est une cession plus récente, à travers une loi de 1964.

Les lois fondatrices du processus de décentralisation furent adoptées dans les années 1980, dont le cadre de l'Acte I de la décentralisation. Ainsi, la loi du 2 mars 1982 définit les échelons communal, départemental et régional des collectivités. Elle permet également la cession de jurisdictions financières décentralisées afin de regrouper les juges de l'application des fonds publics locaux : les chambres régionales des comptes. Enfin de la tutelle du préfet sur les actes des collectivités locales est également levée, au profit d'un contrôle de légalité désormais effectué *a posteriori* par le préfet. Une fonction publique dédiée aux collectivités territoriales est également mise en place par la loi de janvier 1984, dans le cadre de la « cathédrale décentralisée » érigée par le ministre Amiel le 1983. La cession d'une fonction publique structurée au cœur d'agglomérations garantit ainsi l'implantation d'agents publics dans les territoires, capables de prendre en compte les spécificités de l'action publique locale.

L'Acte II de la décentralisation permet de concrétiser au plus haut niveau juridique les avancées en matière de décentralisation. La révision constitutionnelle du 28 mai 2003 concerne ainsi l'« organisation décentralisée de la République» en son article 2, les collectivités territoriales bénéficiant désormais d'une représentation au Parlement à travers le Sénat (art. 24). L'article 34 relatif au domaine de la loi stipule que la loi définit les principes fondamentaux de la libre-administration des collectivités territoriales. L'article 72 al. 3 concorde officiellement le principe de libre-administration. Dans les collectivités, le représentant de l'Etat est chargé du contrôle administratif, du respect des lois, et il représente le gouvernement (art. 72 al. 6). Des principes d'autonomie financière et de compensation financière

sont codifiés à l'article 72-2. Au moyen d'un décret pris en conseil d'Etat, les collectivités se voient accorder un droit à l'expérimentation (art 72 al.4).

La libre-administration des collectivités locales a ainsi un principe bénéficiant de fondements constitutionnels solides. Ce principe sont ceux sur lesquels se fondent les législateurs dans son activité normative, et le juge lorsqu'il est amené à se prononcer sur les litiges qui lui sont soumis. À travers leur officier, ils contribuent à donner des contours à une notion qui demeure abstraite.



Le législateur et les juges ont contribué à définir progressivement les conditions d'œuvre du principe de libre-administration des collectivités locales (TB).

Le législateur a progressivement défini l'organisation administrative décentralisée. Des lois Deferre à la loi NOTRe, le législateur a contribué à définir les modalités d'œuvre de la libre-administration dans les collectivités locales. La loi de Modernisation de l'Action publique Territoriale et d'affirmation des Métropoles a permis la création de métropoles à statut particulier (Paris, Aix-Marseille - Provence, Lyon), et avec les Conférences Territoriales de l'Action publique (CTAP). La rationalisation du nombre de régions a également été faite par le législateur (loi du 16 juillet 2015), réalisée dans le but de conférer une dimension européenne aux régions françaises. Plus récemment, la loi relative à la Nouvelle organisation Territoriale de la République du 7 août 2015 a acté la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions tout en conservant celle des communes. Ces différents échelons de collectivité se sont eux utilisés un rôle de chef-de-fil : l'action économique pour les régions, l'action sociale pour les départements.

En tant que protecteur des droits et libertés fondamentales, le juge administratif s'est affirmé comme défenseur du principe de libre-administration des collectivités territoriales. L'introduction des procédures de référé par la loi du 30 juin 2000 a permis au juge d'endosser le rôle de gardien du principe de libre-administration des collectivités territoriales (ord. 2001 commune de Voreppe) lorsqu'il fut saisi dans le cadre de la procédure de référé-liberté (art 521-1 J.A). La procédure de référé-liberté permet au préfet de saisir en urgence le juge

administratif lorsqu'il constate qu'un acte édicté par une collectivité constitue une
menace pour les libertés publiques. Le juge est alors tenu de statuer dans un
délai de 48 heures. La procédure de déférèlement - liberté constitue ainsi une contrepartie
efficace à la suppression du pouvoir de tutelle.

L'accès de la procédure de question préalable de constitutionnalité,
introduite par la Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, place également
le juge^{*} comme défenseur du principe de libre-administration des collectivités locales.
La procédure de QPC permettant à un organisme de soulever l'incertitude
d'une disposition constitutionnelle lorsqu'elle est soumise à son examen d'im-
précision, a permis au Conseil constitutionnel d'affirmer que le principe de libre-
administration figurait au nombre des droits et libertés garanties par la
Constitution (QPC 2010 Commune de Dunkerque). Le Conseil s'est également
réfugié en face de même pour le principe de compensation financière (QPC 2010
Kimberly Clark), et le principe de participation financière institué entre les
collectivités territoriales (QPC 2010 Commune de Beauraing)

Tu donnes acte que sont le juge et le législateur interprétent ainsi
la lettre de la Constitution afin d'assurer l'exercice de la libre-administration
des collectivités locales. L'interprétation qu'ils en font semble manquer
certaines nuances juridiques peu favorables aux collectivités, lesquelles ont cependant
bénéficié des saines évolutions législatives.

* *

L'effectivité du principe de libre-administration des collectivités territoriales
souffre d'une interprétation extrême des dispositions constitutionnelles par les juges,
et de l'incapacité du législateur à rationaliser le « mille-feuille administratif »
aujourd'hui existant (II A)

L'interprétation par le juge constitutionnel du principe de compensation
financière confère à ce dernier une portée très relative. A travers deux décisions
emblématiques (DC 1990 Loi relative à la révision des finances, DC 2005 Loi
de programmation et de cohésion sociale), le Conseil constitutionnel a rejeté
une interprétation de l'article 72-2 de la Constitution peu favorable aux
collectivités, estimant que les compensations de l'Etat aux collectivités
ne devraient pas « dénaturer » le principe de compensation financière.

Le juge administratif scelle également privilégiés une approche extrême (CE 2011 Département de Seine St - Denis) lorsqu'il refuse d'annuler un décret prévoisant à un bénéfice de charge du RSA sans moralisation. Ainsi, le contentieux en matière de compensation financière s'inscrit dans l'appréciation du juge d'un transfert de charge, qui doit faire l'objet d'une compensation, et la simple extrême qui ne sera pas obligatoire pour l'Etat. La doctrine a donc pu qualifier le principe de compensation financière de « position défensive des collectivités », ou de « manière d'être plutôt que d'agir » (Les faibres - embûches de la compétence, Sophie Tieber, AJDA, 2018).

L'efficacité relative du principe de libre-administration des collectivités territoriales s'illustre également dans le cadre de l'action normative des collectivités. Dans son Rapport de 2019 sur l'expérimentation : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, le conseil d'Etat a démontré du faible nombre d'expérimentations conduites sur le fondement de l'article 72 de la Constitution, il en accusait au contraire 4 depuis la révision constitutionnelle de 2003. Le manque de méthodologie et d'évaluation des expérimentations revêtait une autre cause d'iniquité de la jurisdiction.

Si la recherche d'un équilibre territorial s'est historiquement caractérisée par une opposition entre l'Etat central et les collectivités, l'avenir révèle désormais dans la classification des compétences entre les différentes échelles de collectivité.

Dans son discours prononcé au colloque consacré à la réformes de l'organisation de l'Etat, l'avocat vice-président Jean-Marc Souéï constatait l'absence de vision stratégique dans la gouvernance des territoires à travers les lois qui se sont succédées depuis 2010. La répartition des compétences entre l'Etat et du sujet s'illustrait par l'action du ancienne D.R.R.E.C.T.E mais bien même les régions avaient été reconnues collectivités chef de file en matière économique par la loi NOTRe.

Face aux difficultés rencontrées par l'application concrète du principe de libre-administration des collectivités territoriales, le législateur ait intervenu afin de conférer des marges de manœuvre de l'action publique locale.

*

Solidement consacré par les textes, le principe de libre-administration des collectivités locales a fait l'objet de réformes législatives de confirmer l'action publique locale (II B).

Les relations entre l'Etat et les collectivités devraient être classées avec la loi du 21 février 2022 relative à la décentralisation, la déconcentration et la décentralisation. La loi vise ainsi à conférer les moyens de monétiser des pouvoirs publics à l'échelon local, en luttant contre la concentration des échelons administratifs. Enfin, l'acte également la suppression de la compétence jurisdictionnelle des chambres régionales des comptes, lesquelles sont mises à concentrer leur activité sur le conseil à l'action publique locale.

La promotion des procédures de contractualisation entre l'Etat et les collectivités semble également à même d'épurer les relations entre les différents échelons. Sur la période 2018-2022, les collectivités feront accès à l'effet de maîtrise de la dépense publique par la signature des « contrats de tutelle », lesquels constituent une appréciation satisfaisante, qui devra être renouvelée en vertu de cette forme pour contenir la dépense publique. La signature de contrats accordant l'Etat aux collectivités est reconnue de longue date par le juge (CE 1988 communauté urbaine de Strasbourg).

Le législateur a également œuvré afin d'offrir un nouveau cadre aux pratiques organico-totalement. La loi organique du 19 avril 2022 a entendu faciliter le recours à l'expérimentation pour les collectivités territoriales. Alors qu'un décret au Conseil d'Etat était auparavant nécessaire, l'adoption d'une délibération par l'Assemblée constitutive de la collectivité sera désormais une condition suffisante au lancement de la procédure d'expérimentation.

* * *

Ainsi, le principe de libre-administration des collectivités territoriales, consacré constitutionnellement par la sécision du 28 mars 2003, est l'aboutissement d'un long processus historique de décentralisation, engagé sous la III^e République. Le législateur et le juge ont chacun contribué, à leur échelle, à donner les contours de ce principe inhérent à l'organisation décentralisée de la République.

