

DROIT DE LA DECENTRALISATION

IPAG – Université de Nantes
Année universitaire 2017-2018
Pr. Louis BAHOUGNE

Introduction

- A. Éléments taxinomiques
 - 1. Les contours de la décentralisation
 - a) *Décentralisation vs. Centralisation*
 - b) *Décentralisation vs. Déconcentration*
 - c) *Décentralisation vs. Fédéralisme*
 - d) *Décentralisation vs. Régionalisme*
 - 2. Les formes de la décentralisation
 - a) *Décentralisation fonctionnelle*
 - b) *Décentralisation territoriale*
- B. Éléments historiques
 - 1. Les fondations
 - 2. La construction du système local français
 - 3. Les réformes gestionnaires
 - 4. Le processus contemporain de décentralisation
 - a) *La réforme de 1982*
 - b) *L'acte II*
 - c) *L'acte III*
- C. Éléments théoriques
 - 1. Décentralisation et théorie de l'État (Maurice Hauriou)
 - 2. Décentralisation et théorie du droit (Hans Kelsen)
 - 3. Décentralisation et théorie politique (Alexis de Tocqueville)

Problématique

Annonce de Plan

Partie I – La mise en place de la décentralisation

Titre I – L'unité de l'État

Chapitre 1 - Unité de peuple

Section 1 – Le cadre constitutionnel

§1- L'unicité du peuple français

§2- L'unité du peuple français

A) Principe

B) Cas particulier des langues régionales

Section 2- Effets juridiques attachés à la prise en compte de l'existence d'une population au niveau des collectivités territoriales

Chapitre 2 - Unité de territoire

Section 1 - Position du droit international

§1- La place des collectivités territoriales en droit international public

§2- Place paradoxale des collectivités territoriales en droit de l'Union européenne

A- La prise en compte des territoires décentralisés des États membres par l'Union européen

1) Une reconnaissance théorique paradoxale de l'organisation décentralisée des territoires

2) Une reconnaissance pratique évidente des territoires et des collectivités décentralisées

B- La prise en compte de l'espace européen par les territoires des États membres

1) Une soumission des collectivités décentralisées des États membres au droit de l'Union européenne

2) Un dialogue européen des territoires décentralisés des États membres

§3- La place des collectivités territoriales dans le cadre du Conseil de l'Europe

A) Institutionnalisation de la place des collectivités territoriales au sein du Conseil de l'Europe

B) Affirmation d'un régime juridique européen propre aux collectivités territoriales

Section 2 - Position du droit interne

§1 – Principes

A- Reconnaissance de l'existence territoriale pour l'ensemble des collectivités territoriales

1) Délimitation du territoire des collectivités territoriales

2) Chef-lieu de la collectivité territoriale

B- Asymétrie dans la protection de l'autonomie territoriale des collectivités

1) Absence de principe de l'intangibilité des limites territoriales des collectivités territoriales

2) Règles de sécession du territoire français pour certaines collectivités

§2- Action extérieure des collectivités territoriales

A- Règles générales

1) Conditions matérielles

2) Mesures institutionnelles

B- Règles particulières

1) Coopération transfrontalière entre collectivités territoriales

2) Action extérieure des collectivités d'outre-mer

Chapitre 3 - Unité de souveraineté

Section 1- Unité du pouvoir législatif

§1- Des degrés variables de concentration du pouvoir législatif au sein de la théorie de l'État

A) La fonction législative partagée dans les États fédéraux et quasi-fédéraux

B) La fonction législative concentrée dans les États décentralisés

1) *Un principe structurant*

2) *Un principe atténué ?*

a) Association consultative au pouvoir législatif

b) Délégation du pouvoir législatif

c) Application de la coutume locale

§2- Garanties des collectivités territoriales contre l'exercice de sa compétence législative par l'État

A) La garantie de la « libre administration »

B) L'adaptation des normes applicables aux collectivités territoriales

C) Vers l'affirmation d'un principe de proportionnalité sous la forme d'une exigence de subsidiarité normative ?

Section 2- Unité du pouvoir réglementaire

§1- Absence d'un pouvoir réglementaire autonome local

§2- Existence d'un pouvoir réglementaire local dérivé

A- Principe

B- Conditions d'exercice

Section 3- Unité du contrôle des actes des collectivités territoriales

§1- Principe d'un contrôle des actes des collectivités territoriales par l'État

§2- Contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales par l'État

A- De la tutelle au contrôle de la légalité

B- Mise en œuvre du contrôle de légalité

§3- Pouvoir résiduel de substitution du préfet

A – Conditions d'exercice du pouvoir de substitution

B - Contentieux du pouvoir de substitution

Chapitre 4 - Uniformité du droit des collectivités territoriales

Section 1- L'affirmation du principe

§1- L'égalité par le statut

§2- L'égalité dans le statut

A- Égalité dans la mise en œuvre des compétences : l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre

B- Égalisation des chances dans la mobilisation des ressources : la péréquation

Section 2- La multiplication des dérogations au principe

§1- Dérogations motivées par la taille de la collectivité

A- Les communes avec arrondissements

B- Les métropoles

C- Le cas de Paris

§2- Dérogations motivées par la situation d'éloignement géographique de la collectivité

§3- Dérogations motivées par la violence : la Corse

Titre II –L'autonomie des collectivités territoriales

Chapitre I – La compétence

Section 1- Principes de répartition des compétences

§1- Le principe matériel : une attribution effective

A- Une obligation positive pour l'État

B- Une interdiction pour les collectivités territoriales : l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre

§2- Les principes formels

A- L'exclusivité de la compétence législative

B- La subsidiarité

Section 2 – Pratique de la répartition des compétences

§1- La compétence générale

A- La technique du « titre de compétence générale à agir » : la clause générale de compétence

1) Les attermoiments récurrents quant à la disparition de la clause de compétence générale

2) Portée symbolique et portée effective de la suppression de la clause de compétence générale

B- La condition mise en œuvre : l'intérêt public local

§2- Les compétences d'attribution

A- L'idéal théorique : la spécialisation par « blocs de compétences »

B- La réalité pratique : le « bazar organisé »

1) *Étendue du bazar*

2) *Mécanismes qui accentuent le bazar*

a) Le bazar institutionnalisé

i) La technique du « chef de file »

ii) La technique de la « Conférence territoriale de l'action publique »

iii) La technique de l'établissement public de « coopération »

b) Le bazar négocié

i) Le transfert conventionnel de compétences

ii) La délégation conventionnelle de compétences

iii) Les « vraies-fausse » délégations conventionnelles de compétences

Chapitre II – La démocratie locale

Section 1 – La démocratie représentative au niveau local

Sous-section 1- Un régime « parlementarisé »

§1- Une assemblée délibérante

A- Des élections politiques

B- Une assemblée démocratique

1) La garantie des droits de l'opposition

a) Droit à la convocation

b) Droit à l'information

c) Droit d'expression

d) Bulletin d'information pluraliste

2) Le mimétisme « parlementaire » du fonctionnement des assemblées locales

a) Édiction d'un règlement intérieur

b) Désignation de commissions

c) Formation de groupes d'élus

d) Questions orales

e) Mission d'information et d'évaluation

§2- Un organe exécutif

A- Une fonction exécutive

1) Principes

2) Limites

B- Une fonction administrative

C- L'exécutif, agent de l'État

Sous-section 2 – Un régime représentatif biaisé

§1- Une assemblée délibérante ?

A- L'approche juridique

B- L'approche politique

§2- Un exécutif irresponsable

A- Un contrôle politique illusoire

1) Principe d'irresponsabilité de l'exécutif à l'égard de l'organe délibérant

2) Évolutions pour certaines collectivités territoriales

a) Une ébauche de responsabilité de l'exécutif au niveau régional

b) Une responsabilité effective de l'exécutif en Corse et en Outre-mer

i) La procédure de « motion de défiance » constructive en Corse

ii) La « motion de censure » en Nouvelle- Calédonie et la « motion de défiance » en Polynésie française

B- Un contrôle juridictionnel exutoire

1) Le contrôle des empiétements de compétence de l'exécutif

2) L'évolution vers le contrôle des autres formes d'illégalité

Section 2 – La démocratie directe au niveau local

Sous-section 1- Les consultations pour avis des électeurs locaux

§1 - Les consultations relatives aux décisions locales

A - Conditions de la consultation des électeurs locaux

B - Procédure de consultation des électeurs locaux

§2 - Consultation pour avis décidée par la loi

§3 - Les consultations locales sur des projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement

Sous-section 2- Les votations valant consentement des électeurs locaux

§1- Les référendums locaux de l'article 72-1 de la Constitution

§2 - Consultations des populations intéressées

Section 3 – La démocratie participative au niveau local

§1 - Droit des habitants à la transparence administrative

A- Droit d'information

B- Droit à la communication

§2- Procédures de concertation

§3- Autorisation de plaider

§4- Techniques « informelles »

Chapitre III – L'autonomie financière

Section 1- Autonomie financière au plan matériel

§1- Autonomie financière du point de vue des recettes

A- Absence de compétence fiscale

1) Le principe de la souveraineté Parlementaire

2) Étendue résiduelle des pouvoirs fiscaux locaux

B- Garantie d'une part de ressources propres

C- Renforcement des conditions de recours à l'emprunt

§2- Autonomie financière du point de vue des dépenses

A- Libre disposition de la plupart des ressources

B- Principe de compensation de certaines charges

1) Les principes qui encadrent la compensation financière des transferts de compétences

2) Les principes qui encadrent la compensation financière des créations et extensions de compétences

3) Les accroissement de charges n'ouvrant pas un droit à compensation

Section 2- Autonomie financière au plan procédural

§1- Encadrement national de la procédure budgétaire locale

A. Rôle du préfet dans l'exercice de la tutelle budgétaire

B. Rôle de la Chambre régionale – et territoriale – des comptes dans l'exercice de la tutelle budgétaire

§2- Encadrement national du régime comptable local

Partie II – La mise en œuvre de la décentralisation

Titre I – Les services publics locaux

Section I. - Existence du service public local

§1 - Un intérêt général

A- Monopolisation de la définition de l'intérêt général par les personnes publiques

B- Suspension de la validité d'un service public local à l'existence d'un intérêt public local

§2 - Un rattachement à une personne publique

A- Instruments juridiques du rattachement

B- Choix du mode de rattachement

C- Configurations institutionnelles du rattachement

Section II. - Régime du service public local

§1 - Le service public dans ses rapports avec les usagers

A- Nature juridique des rapports

B- Régime juridique des rapports

§2 - Le service public dans ses rapports avec ses personnels

§3 - Le service public dans ses rapports avec les opérateurs économiques

A- Application des règles de concurrence aux services publics locaux exerçant une « activité économique » ou ayant la nature d'une « entreprise »

B- Difficultés particulières lorsque le service public local s'accomplit sur le domaine public

§4 - Les principes du financement

A- Obligations financières du service public local

B- Organisation du financement du service public local

Titre II – Le contrôle contentieux

Chapitre 1 – Le contentieux de la légalité

Section 1- Conditions particulières de recevabilité des recours

Section 2- Éléments caractéristiques de l'examen au fond du REP au niveau local

§1- Vices de formes

§2- Vices de procédure

§3- Incompétence

Chapitre 2 – Le contentieux de la responsabilité

Section 1 – La responsabilité administrative

Sous-section 1 – Responsabilité des collectivités territoriales, personne morale

§1- Originalité des conditions d'engagement de la responsabilité quasi-délictuelle au niveau local

A- Difficultés liées à l'éclatement des compétences au niveau local

B- Responsabilité subsidiaire de l'État en cas d'insolvabilité d'une collectivité territoriale responsable

§2- Mise en oeuvre de la responsabilité quasi-délictuelle au niveau local (cas des services publics locaux)

A- Régime de la responsabilité quasi-délictuelle des services publics locaux gérés directement par une autorité publique

1) *Responsabilité des SPA locaux*

a) Responsabilité pour faute

b) Responsabilité sans-faute

2) *Responsabilité des SPIC locaux*

a) Règles de compétence

b) Règles de fond

B. Régime de la responsabilité quasi-délictuelle des services publics locaux délégués à un tiers

Sous-section 2 – Responsabilité des élus, personnes physiques

Section 2 – La responsabilité pénale

§1- Responsabilité pénale de la collectivité territoriale, personne morale

§2- Responsabilité pénale de l' élu local, personne physique