

FICHES DE COURS \_\_\_\_\_

CAS PRATIQUES CORRIGÉS \_\_\_\_\_



# L'essentiel des **institutions** **administratives**

3<sup>e</sup> édition

Laurent Derboulles



Partie préliminaire

## **Les fondamentaux**



Afin d'aborder efficacement la présentation des institutions administratives françaises, plusieurs éléments de définition doivent être formulés.

**Sur la matière** tout d'abord, **il paraît important d'en déterminer le champ** (qu'entend-on par « institutions administratives » ?) **et de la situer au sein des diverses branches du droit français** (fiche 1).

**Ensuite**, dès lors qu'il s'agit de notions transversales et récurrentes lors de l'étude des institutions administratives, **il est essentiel de préciser les notions de « personne morale de droit public »** (fiche 2) **et de « centralisation, déconcentration et décentralisation »**, lesquelles traduisent divers modes d'organisation administrative (fiche 3).

Au risque d'anticiper quelque peu les développements de cette partie préliminaire, indiquons uniquement que l'étude des institutions administratives relève du droit public et qu'elle vise à analyser la manière dont les différentes personnes morales de droit public, s'appuyant tant sur des autorités administratives que sur des organes, assurent les compétences administratives qui leur sont confiées, au nom de l'intérêt des administrés. Précisons également que cette finalité – à savoir, satisfaire l'intérêt des administrés et plus largement l'intérêt général – peut prendre des voies différentes, selon le mode d'organisation administrative retenu, privilégiant l'intervention d'autorités centrales ou d'autorités territorialisées, plus proches des administrés.

## **EXERCICE**

*Avant de débiter ! Testez-vous !*

- 1.** De quand date la Constitution actuellement en vigueur ?
- 2.** Pouvez-vous citer les présidents de la République française en remontant dans le temps jusqu'en 1958 (ils sont au nombre de 8) ?
- 3.** Connaissez-vous le nombre de femmes ayant exercé la fonction de premier ministre ?
- 4.** Quel est le seul premier ministre à avoir été par deux fois premier ministre sous la V<sup>e</sup> République ?
- 5.** Savez-vous si certains premiers ministres ont exercé ensuite les fonctions de président de la République ?
- 6.** Qui décide de la composition du Gouvernement (nombre de ministres, intitulé des portefeuilles ministériels) ?
- 7.** Qu'est-ce qu'un arrondissement ?
- 8.** Que signifie le sigle CADA ?
- 9.** Qu'est-ce qu'un préfet ?
- 10.** Qu'est-ce qu'un département ministériel ?
- 11.** Qu'est-ce qu'un recteur ?
- 12.** Pouvez-vous indiquer ce qu'est le Conseil d'État ?
- 13.** Pouvez-vous expliquer la différence entre la décentralisation et la déconcentration.
- 14.** Qu'est-ce que le CESE ?
- 15.** Qui élit le maire d'une commune ?
- 16.** Que signifie le sigle EPCI ?
- 17.** Pouvez-vous donner une définition d'une collectivité territoriale unique ?

## **SOLUTIONS**

- 1.** Il s'agit de la Constitution du 4 octobre 1958. Elle marque l'avènement de la V<sup>e</sup> République.
- 2.** Emmanuel Macron, François Hollande, Nicolas Sarkozy, Jacques Chirac, François Mitterrand, Valéry Giscard d'Estaing, Georges Pompidou et Charles de Gaulle. Alain Poher a exercé par deux fois l'intérim présidentiel en 1969 (démission de Charles de Gaulle) et en 1974 (décès de Georges Pompidou).
- 3.** Deux femmes ont exercé cette fonction, Édith Cresson de mai 1991 à avril 1992 et Élisabeth Borne de mai 2022 à janvier 2024.
- 4.** C'est Jacques Chirac de 1974 à 1976, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, et de 1986 à 1988, sous celle de François Mitterrand.
- 5.** Georges Pompidou et Jacques Chirac ont exercé les deux fonctions.
- 6.** C'est le premier ministre qui propose son gouvernement au président de la République. Les textes ne fixent pas de « schéma-type ».
- 7.** C'est la circonscription administrative au sein de laquelle exercent les sous-préfets. Le même terme est utilisé pour les arrondissements municipaux (à Paris, Lyon et Marseille). Il ne faut pas confondre les deux.
- 8.** C'est la Commission d'accès aux documents administratifs. Elle peut être saisie par toute personne qui se voit refuser l'accès à un document administratif ou qui n'obtient pas de réponse sur sa demande de communication dans le délai d'un mois pour qu'elle se prononce sur le caractère communicable (ou pas) de ce document.
- 9.** C'est le représentant de l'État dans les départements et les régions.
- 10.** Ce sont les services administratifs centraux qui sont mis à la disposition de chaque ministre.
- 11.** C'est le représentant du ministre de l'Éducation nationale dans une circonscription administrative particulière : l'académie. Il existe aussi une fonction de recteur de région académique depuis le redécoupage des régions opéré en 2015 (voir fiche 8).

- 12.** Comme son nom l'indique, il est chargé de jouer un rôle de conseil juridique auprès du gouvernement. C'est avant tout la plus haute juridiction administrative en France.
- 13.** Dans le cadre de la déconcentration, des agents de l'État sont répartis sur le territoire et agissent en son nom et sous son contrôle (ex. les services de la préfecture). Dans le cadre de la décentralisation, l'État transfère une partie de ses compétences à des autorités élues (ex. le maire et son conseil municipal) qui agissent au nom de l'intérêt de leurs administrés et dans le respect de la légalité.
- 14.** Il s'agit du Conseil économique, social et environnemental, instance consultative de rang national.
- 15.** Les maires sont élus par le conseil municipal. Leur élection se fait ainsi au suffrage universel indirect.
- 16.** Il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale. Il en existe de multiples catégories : syndicats de communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles.
- 17.** Une collectivité territoriale unique gère les compétences de plusieurs niveaux de collectivités sur un même territoire (ex. la Collectivité de Guyane est investie des compétences départementales et régionales).

# Sur les institutions administratives...

- **Objectifs** : Définir les institutions administratives. Situer cette discipline au sein des diverses branches du droit.
- **Prérequis** : Aucun.
- **Mots-clefs** : Droit public ; droit administratif ; droit privé ; institutions privées ; institutions politiques ; institutions administratives.

**Lorsque l'on évoque les « institutions administratives », l'on se réfère à la fois à une discipline juridique bien identifiée** qui fait partie des enseignements fondamentaux des premières années d'études de droit **et à une notion juridique**. Les deux sont intimement liées puisque la première, en tant que discipline, vise à étudier la seconde, en tant que notion. Après avoir situé la discipline au sein des diverses branches du droit français, il conviendra de proposer une définition de la notion d'institution administrative.

## 1. Sur la discipline « institutions administratives »

Le droit peut être défini comme « *un ensemble de règles visant à organiser la conduite de l'homme en société et dont le respect est assuré par la puissance publique* » (voir *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2024). Selon notre conception du droit, ces règles peuvent être distinguées selon qu'elles relèvent du **droit privé** ou du **droit public**.

## Le droit privé

**Il régit essentiellement les rapports entre les personnes physiques et/ou les personnes morales de droit privé** (ex. : les sociétés, les associations...). Ainsi et par exemple, un contentieux lié à des rapports de voisinage houleux (ex. : troubles anormaux de voisinage) relève du droit privé. Il en est de même de la contestation d'une facture d'un opérateur de téléphonie mobile alors que le client considère que la facturation appliquée est abusive.

Il trouve également à s'appliquer pour les activités des personnes publiques (ex. : une communauté de communes) quand elles se comportent comme des personnes privées (par exemple, en gérant une activité industrielle et commerciale comme le transport urbain ou la distribution d'eau potable et l'assainissement des eaux usées).

Selon la nature de la relation juridique, les règles applicables sont celles du **droit civil** (ex. : droit de la famille, responsabilité...), du **droit commercial** (ex. : litige commerçant/fournisseur), du **droit du travail** (ex. : litige employeur/salarié de droit privé)...

Le **droit pénal** a par ailleurs pour objet de réprimer les comportements qui font l'objet d'une interdiction par la société. Selon sa gravité, l'infraction est qualifiée de contravention, de délit ou de crime. Le droit pénal est considéré comme un «droit mixte» dès lors que les personnes publiques et leurs agents peuvent également faire l'objet de poursuites pénales. Ainsi, un maire confiant à des «proches» la réalisation de travaux municipaux sans respecter les règles protectrices des marchés publics encourt des poursuites pour délit de «favoritisme» (Code pénal, art. 432-14). Un fonctionnaire peut faire l'objet de poursuites pénales pour harcèlement moral ou sexuel (Code pénal, art. 222-33 et art. 222-33-2), un tel comportement relevant tant du cadre disciplinaire (faute disciplinaire) que du cadre répressif (délict pénal).

## Le droit public

**Il régit la Constitution, l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques** (ex. : les pouvoirs du Parlement) **ainsi que les rapports entre la puissance publique et les particuliers** (ex. : les conditions d'octroi d'une autorisation de construire).

**Les principales branches du droit public** sont le droit constitutionnel, le droit administratif, les finances publiques et le droit international public.

**Le droit constitutionnel fixe les grandes règles de l'organisation de la vie en société.** À ce titre, il définit les relations entre les individus (ex. : principe d'égalité). Il organise les rapports entre les gouvernants et les gouvernés (ex. : droit de vote et d'éligibilité). Il régit les relations entre les pouvoirs qui constituent l'État (législatif/exécutif/judiciaire).

**Le droit administratif a pour objet d'encadrer l'action de l'administration dans un État de droit.** Il régit l'organisation de l'administration (autrement dit, **les institutions administratives** sur le plan central et local) ainsi que le fonctionnement de l'administration (ex. : actes administratifs, services publics, contrôles juridictionnels et non juridictionnels, responsabilité...).

**Les finances publiques** déterminent le mode d'utilisation de l'ensemble des ressources de l'État et des autres acteurs publics.

**Le droit international public** s'intéresse aux relations entre États (ex. : par voie de traités internationaux) mais également à la place des individus dans la société internationale (ex. : possibilité de saisir la Cour européenne des droits de l'homme lorsque l'on estime qu'un État ayant ratifié la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'en respecte pas les prescriptions et porte atteinte par son comportement aux droits et libertés qui sont garantis par ce texte, comme le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, le droit à un procès équitable, la liberté de pensée, de conscience et de religion...).

Pour conclure, l'on peut ainsi indiquer que **l'étude des « institutions administratives » est une discipline qui relève du droit public et qui s'inscrit comme une branche dérivée du droit administratif.**

## 2. Sur la notion d'institution administrative

### Une « institution »

Le terme « institution » renvoie à des réalités variées. Par exemple, le mariage est une institution, non au sens religieux dans une République laïque, mais au regard de la situation qu'il crée vis-à-vis des tiers et de la société tout entière. Dans un tout autre registre, tant le Parlement que la commune ont pareillement la qualité d'institution. **Le dénominateur commun entre ces institutions est qu'elles sont toutes issues d'une manifestation créatrice et organisatrice de la volonté humaine.** Elles ont en ce sens été « instituées » par les hommes.

La doctrine identifie en leur sein « **les institutions-organes** », c'est-à-dire « *des organismes dont le statut et le fonctionnement sont régis par le droit* » (voir *Lexique de termes juridiques*, Dalloz, 2024). Pour ne reprendre que les exemples précités, le Parlement et la commune appartiennent à cette catégorie. Le mariage quant à lui peut être présenté comme une « institution-mécanisme », c'est-à-dire « *un faisceau de règles régissant une situation juridique donnée* ». Parmi les institutions-organes, toutes ne sont cependant pas des institutions administratives.

### Une institution « administrative »

Les institutions-organes peuvent être classées sommairement au regard de leur nature et, pour l'essentiel, de leur objet.

**Les institutions privées** sont des personnes morales (voir fiche 2), à l'image des sociétés (ex. société anonyme) ou des associations, qui **relèvent, s'agissant de leur organisation et de leur fonctionnement, des règles du droit commun** (ex. : droit civil, droit du travail, droit commercial...). Elles **poursuivent un but d'ordre privé** (ex. : assurer la prospérité économique d'une entreprise).

Il convient de préciser que **de telles institutions privées peuvent parfois gérer des activités administratives, sous le contrôle de personnes publiques**. Tel est le cas des caisses primaires d'assurance maladie ou des fédérations sportives, personnes privées habilitées à gérer le service public de l'Assurance maladie ou du sport,

sous le contrôle de l'autorité administrative de tutelle. Il en est de même lorsque, dans le cadre d'une délégation de service public, une personne privée se voit confier par contrat la responsabilité de gérer une activité de service public et qu'elle est rémunérée substantiellement sur cette activité (ex. : délégations dans le domaine des transports urbains, des services d'eau et d'assainissement, des déchets ménagers, des cantines scolaires...). Ces institutions privées, malgré leur contribution à une activité administrative, ne seront pas étudiées dans cet ouvrage consacré aux institutions administratives au sens strict.

**Les institutions politiques** sont régies par le droit public, comme les institutions administratives, mais leur champ d'intervention ne se situe pas sur le même plan. Elles **sont** en effet **relatives au gouvernement d'un État** et elles découlent donc de notre organisation constitutionnelle. Ainsi, l'étude des institutions politiques françaises suppose une bonne connaissance des pouvoirs publics constitutionnels (ex. : président de la République, Gouvernement, Parlement) et des relations qu'ils entretiennent, ainsi que des moyens de contrôle (ex. : Conseil constitutionnel) ou de pression (ex. : partis politiques) sur le pouvoir politique.

S'agissant enfin des **institutions administratives**, elles peuvent être définies comme **l'ensemble des structures organisées mises en place dans la société pour la gestion des affaires administratives** (ex. : les ministères, les collectivités territoriales, les préfetures ou les établissements publics). Selon les mots du doyen Georges Vedel, l'administration se définit alors comme *« l'ensemble des activités qui, sous l'autorité et le contrôle du gouvernement, tendent au maintien de l'ordre public et à la satisfaction des besoins d'intérêt général »*.

On le voit, **le champ de l'étude des institutions administratives est particulièrement vaste** car il s'agit de saisir toutes les richesses (et la complexité) du tissu administratif français, aussi bien au niveau central qu'à celui du territoire (voir H. Oberdoff et N. Kada, *Les Institutions administratives*, Sirey, 2023).

## **EXERCICE**

*Quelle est la discipline juridique concernée ?*

1. Mon neveu est fonctionnaire. Il vient de faire l'objet d'une sanction disciplinaire en raison de retards répétés dans sa prise de poste.
2. Un de mes amis porte plainte contre son supérieur hiérarchique pour harcèlement moral.
3. Je souhaite comprendre le mode de calcul de ma taxe foncière sur la propriété bâtie.
4. Ma tante, caissière dans un supermarché, a été licenciée pour faute. Elle souhaite contester ce licenciement.
5. Je m'interroge sur la durée du mandat du président de la République.
6. Mon collègue de travail m'annonce que lui et sa femme vont divorcer.
7. Je souhaite contester le permis de construire qui a été délivré à mon voisin par le maire de ma commune.
8. Mon voisin a détruit ma haie par accident en utilisant imprudemment un puissant désherbant.

## **SOLUTIONS**

1. Droit administratif et plus spécifiquement droit de la fonction publique. Les fonctionnaires ne sont en effet pas régis par le droit du travail (codifié au sein du Code du travail).
2. Droit pénal, le harcèlement constitue un délit.
3. Finances publiques et plus spécifiquement les finances locales. La taxe foncière sur la propriété bâtie relève de la fiscalité directe locale.
4. Les règles applicables sont celles du droit du travail appliquées par le conseil des prud'hommes.
5. La réponse relève du droit constitutionnel, son mandat est aujourd'hui de 5 ans renouvelable une fois.
6. Droit civil et plus spécifiquement droit de la famille.
7. Droit administratif, pour obtenir l'annulation de cette décision.
8. Droit civil, pour demander des dommages-intérêts.

# Les personnes morales de droit public

- **Objectifs :** Distinguer les notions de personnalité physique et de personnalité morale. Présenter les principales catégories de personnes morales de droit public.
- **Prérequis :** Fiche 1 ; article 72 de la Constitution.
- **Mots-clefs :** Personne physique ; personne morale de droit privé ; personne morale de droit public ; État ; collectivités territoriales ; établissements publics ; clause de compétence générale.

**Dans le cadre de l'étude des institutions administratives, la notion de personne morale de droit public est centrale.** Les institutions étudiées sont soit dotées de la personnalité morale (ex. : une collectivité territoriale), soit dépourvues de cette personnalité morale (ex. : un ministère) mais, en tant qu'autorités ou organes administratifs, elles sont nécessairement « en lien » avec une personne morale de droit public. Dans le cas contraire, il ne s'agirait pas d'institutions « administratives ». Ainsi, les services d'un ministère relèvent bien de l'administration étatique (autrement dit, de l'État).

## 1. La définition de la personnalité morale

### Personne physique et personne morale

**Dans une société de droit, chaque individu constitue une personne physique.** Les personnes physiques sont des sujets de droit, c'est-à-dire qu'elles sont titulaires de droits et d'obligations.

Ainsi, une personne physique peut s'engager par contrat (du contrat de mariage au contrat d'abonnement téléphonique en passant par le

contrat de travail !). Elle possède un patrimoine et peut dès lors être propriétaire de biens immobiliers et mobiliers.

Elle peut également voir sa responsabilité mise en cause au titre de l'article 1240 du Code civil qui dispose que « *Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.* »

**Aux côtés des personnes physiques, les juristes ont recours à la notion de personne morale.** Cette « abstraction » (on ne peut en effet croiser une personne morale dans la rue !) permet d'attribuer à un groupement d'individus des droits et des obligations qui sont indépendants de ceux dont ils disposent personnellement (en tant que personnes physiques). Ces groupements peuvent prendre des actes juridiques (ex. : contracter), disposer d'un budget, recruter et gérer du personnel, posséder des biens mobiliers et immobiliers, engager leur responsabilité...

Le délit d'abus de biens sociaux constitue une illustration intéressante de la distinction qu'il convient d'opérer entre « personne physique » et « personne morale ». Commet par exemple un tel délit le dirigeant d'une société par actions ou d'une société à responsabilité limitée (SARL) qui fait des biens de la société un usage qu'il sait contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles (Code du commerce., art. L. 241-3, 4° et art. L. 242-6, 3°). Tel est par exemple le cas lorsqu'un dirigeant invite un ami au restaurant ou part en vacances aux frais de sa société... Il y a alors une confusion illégale (et donc susceptible d'être sanctionnée) entre le patrimoine propre du dirigeant (personne physique) et le patrimoine de sa société (personne morale). Autre illustration, il est d'évidence (et fort heureusement) que la dissolution d'une association (de supporters de football ?) n'entraîne aucunement la dissolution de ses membres...

## **Personne morale de droit privé et personne morale de droit public**

Au sein des personnes morales, **il convient de distinguer les personnes morales de droit privé** (ex. : une entreprise privée ou une association) **et les personnes morales de droit public.**

Les personnes morales de droit privé interviennent en priorité dans le champ des activités privées (ex. : faire du commerce, entreprendre

des activités caritatives...). Elles peuvent également être associées à l'activité administrative en se voyant confier la gestion d'un service public (voir fiche 1). Ainsi de nombreux services publics peuvent être exploités par des personnes privées sous le contrôle de l'autorité publique comme les transports urbains, la distribution de l'eau et l'assainissement, la restauration scolaire, les autoroutes...

**Les personnes morales de droit public sont principalement chargées de l'activité administrative.** Elles détiennent, au nom de l'intérêt général, des prérogatives de puissance publique (ex. : expropriation d'un bien immobilier pour réaliser un équipement collectif). Elles sont habilitées à prendre des décisions unilatérales, qui produisent des effets sur les administrés qui n'ont pas participé à leur élaboration (ex. : autorisation de construire, octroi d'une allocation sociale...). Les autorités et organes administratifs (ex. : ministre, conseil départemental...) ainsi que les agents publics (ex. : les fonctionnaires), agissent au nom de la personne morale à laquelle ils sont rattachés.

## 2. Les personnes morales de droit public

**Il existe trois principales catégories de personnes morales de droit public :** l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics.

### L'État

**L'État est unique dans sa catégorie** (contrairement aux collectivités et établissements publics qui se caractérisent par leur diversité!).

**L'État français est unitaire**, c'est-à-dire que tous les individus placés sous sa souveraineté (sur son territoire) obéissent à une même autorité et sont régis par les mêmes lois. Un tel principe s'applique également aux collectivités territoriales qui s'administrent librement « *dans le respect des lois* », donc sous le contrôle de l'État (on qualifie ce contrôle de « contrôle de légalité » – voir fiche 14).

Pour assurer ses compétences, **il agit par le biais d'autorités nationales** (ex. : les ministres – voir fiche 4) **et localisées** (ex. : les préfets – voir fiche 9). Il a son propre personnel (fonctionnaires et

agents contractuels), ses moyens financiers (budget), ses moyens immobiliers et matériels...

## Les collectivités territoriales

L'article 72 de la Constitution énumère les différentes catégories de collectivités territoriales.

**Les communes** (voir fiches 13 et 14) sont au nombre de 34 871 au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Elles ont été créées en 1789 « *dans chaque ville, bourg, province ou communauté de campagne* ». L'appellation retenue indique qu'il a été choisi de les doter d'un statut juridique commun (mêmes droits et mêmes obligations), quelles que soient leurs caractéristiques, notamment démographiques. Leur nombre a progressivement été réduit à partir de 2011 (il y avait alors 36 680 communes) avec le dispositif législatif des communes nouvelles incitant à la fusion de plusieurs entités en une seule (voir fiche 20).

**Les départements** (voir fiches 15 et 16) ont été institués en 1790 en tant que circonscription administrative. La France est alors « *départie* » (partagée) en 83 entités. En ce sens, le nombre des départements français est aujourd'hui de 101, dont 96 en métropole et 5 en outremer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion). Dans la majorité de ces circonscriptions (95 départements sur 101), des élus départementaux, siégeant au sein d'un conseil départemental, gèrent les affaires locales au nom de leurs administrés. **Le Département est à ce titre une collectivité territoriale.** Par exception et pour tenir compte de la spécificité de certains territoires, les compétences départementales sont parfois exercées par des collectivités territoriales à statut particulier (ex. Collectivité de Corse, Ville de Paris, collectivités territoriales uniques de Martinique et de Guyane – voir fiche 19). Il n'y a donc pas d'élus départementaux – et donc de collectivité départementale décentralisée – sur ces territoires.

**Les Régions** (voir fiches 17 et 18) sont plus récentes dans notre carte administrative puisque c'est la loi du 2 mars 1982 qui leur permet d'accéder au rang de collectivité territoriale. La France compte alors 22 régions métropolitaines (en incluant la Corse) et 4 régions d'outremer, qui reposent sur le même découpage que les départements

d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion). Il y a initialement une concordance entre le découpage administratif des régions et la présence d'une assemblée élue, le conseil régional, exerçant les compétences confiées à la Région par la loi. Comme pour les Départements, la mise en place de collectivités territoriales uniques a conduit à la suppression des conseils régionaux en Corse, en Guyane et en Martinique. En ce qui concerne Mayotte, les compétences régionales sont exercées par le Département. Par ailleurs et sans remettre en cause l'existence des conseils régionaux, la loi du 16 janvier 2015 a redécoupé les 22 régions métropolitaines en 13 régions (incluant la Corse). En conséquence et pour résumer, le territoire français est découpé administrativement en 18 régions (13 en métropole et 5 en outre-mer). Les affaires régionales sont gérées par 12 conseils régionaux en métropole (à l'exclusion de la Corse) et deux conseils régionaux outre-mer (la Guadeloupe et la Réunion).

**Les collectivités outre-mer et les collectivités à statut particulier** (voir fiche 19) peuvent être citées à ce stade de la présentation sous forme d'un « *inventaire à la Prévert* » : Paris, la Métropole de Lyon, la Collectivité européenne d'Alsace et la Corse, pour la métropole, et la Guyane, la Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, pour l'Outre-Mer.

**Les collectivités territoriales sont créées par l'État dans le cadre d'une politique de décentralisation territoriale.** Elles se définissent par le fait qu'elles disposent d'un territoire et qu'elles exercent une compétence générale. Leur vocation est de gérer, dans le respect de la loi, les besoins collectifs de leurs administrés.

## Les établissements publics

**C'est une catégorie de personne publique extrêmement hétérogène** regroupant par exemple l'Institut national du service public (INSP), la régie autonome des transports parisiens (RATP), les universités, le musée du Louvre, les services départementaux d'incendie et de secours et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI – voir fiche 20).

**Un établissement public est « créé » par une ou plusieurs autres personnes publiques.** Il se voit alors chargé de gérer (à la place de son « créateur ») une ou plusieurs compétences particulières. Les juristes parlent de **spécialisation des compétences** dès lors que l'établissement public ne peut accomplir des missions non prévues par son statut.

En tant que personne morale, il dispose de ses propres organes de décision (un président et une assemblée délibérante) et d'un budget autonome. Il gère ses personnels et ses biens. Il bénéficie dès lors d'une véritable **autonomie juridique**.

Cette autonomie doit être comprise au regard d'une dernière caractéristique des établissements publics : **le rattachement**. En effet, lorsqu'un établissement public est créé, c'est pour gérer une mission d'intérêt général qui était dévolue à une ou plusieurs autres personnes publiques. Celle(s)-ci ne peu(ven)t se désintéresser de cette mission. Ainsi, l'on imagine mal l'État se priver de toute possibilité d'intervention sur l'établissement public (INSP) qui a reçu pour mission de former ses futurs « hauts fonctionnaires »... Les liens qui matérialisent ce rattachement sont divers : financiers (ex. : dotations finançant l'établissement public), administratifs (ex. : présence de représentants de la personne publique au sein de l'organe délibérant de l'établissement public), juridiques (ex. : accréditation des établissements d'enseignement supérieur en vue de la délivrance des diplômes nationaux)...

#### ECLAIRAGE SUR LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE

Il est usuel de distinguer les collectivités territoriales et les établissements publics en indiquant que les seconds ont une compétence « spécialisée » (limitée par leur statut), alors que les collectivités territoriales bénéficient de la « clause de compétence générale ». Elle signifie qu'une collectivité territoriale peut intervenir dans tout domaine (et au-delà de ses compétences légales) à la double condition que l'intervention en question ne soit pas interdite par la loi et qu'elle soit justifiée par les intérêts de ses administrés.

Ayant pour objectif d'atténuer la complexité dans l'exercice des compétences locales et de rationaliser l'usage des deniers publics,

la loi du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe) a supprimé la clause générale de compétence pour les Régions et les Départements. Désormais, ces deux catégories de collectivité territoriale ne peuvent – pour l’essentiel – agir que dans le cadre des compétences que la loi leur attribue (à l’image des établissements publics).

## EXERCICE

1. Pourquoi parle-t-on de « *mille-feuille administratif* » ?
2. Citez une personne physique de droit public.
3. Recherchez la définition d’un État unitaire.
4. Quel est le statut de la Fédération française de football (FFF) ? Est-ce une personne morale de droit public ou une personne morale de droit privé ?
5. Identifiez les trois critères qui permettent de caractériser un établissement public.

## SOLUTIONS

1. Chaque citoyen en France est par principe un administré communal, intercommunal, départemental, régional et national, sans compter le niveau européen. La volonté est régulièrement affichée d’alléger le « mille-feuille », avec des interrogations récurrentes sur la suppression des Départements. La création de collectivités uniques (ex. en Corse, en Guyane ou en Martinique) participe de cet allègement administratif.
2. Cette notion n’existe pas, seules existent les personnes morales de droit public.
3. Un État est dit unitaire lorsque tous les citoyens sont soumis au même et unique pouvoir politique. L’État unitaire connaît cependant des divisions territoriales, qui sont des relais entre la population et le pouvoir central (notion inverse : un État fédéral).

4. Il s'agit d'une association, reconnue d'utilité publique par décret du 4 décembre 1922. Elle est régie par la « grande » loi sur les associations du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Comme toute association, il s'agit d'une personne morale de droit privé. L'on se souvient ainsi que le licenciement du sélectionneur national pour faute grave à la suite de la « déroute de Knysna » lors de la coupe du monde 2010 en Afrique du sud a fait l'objet d'un contentieux (qui n'est pas allé à son terme, en raison d'une transaction entre les parties) devant le conseil des prud'hommes. Ce tribunal a compétence pour les conflits du travail entre un employeur privé et ses salariés.

5. – 1<sup>er</sup> Une autonomie administrative (organes de décision) et budgétaire. – 2<sup>e</sup> Une spécialisation des compétences – 3<sup>e</sup> Le rattachement à une (des) autre(s) personne(s) publique(s) à l'origine de sa création.