Université de Droit et Santé - Lille 2

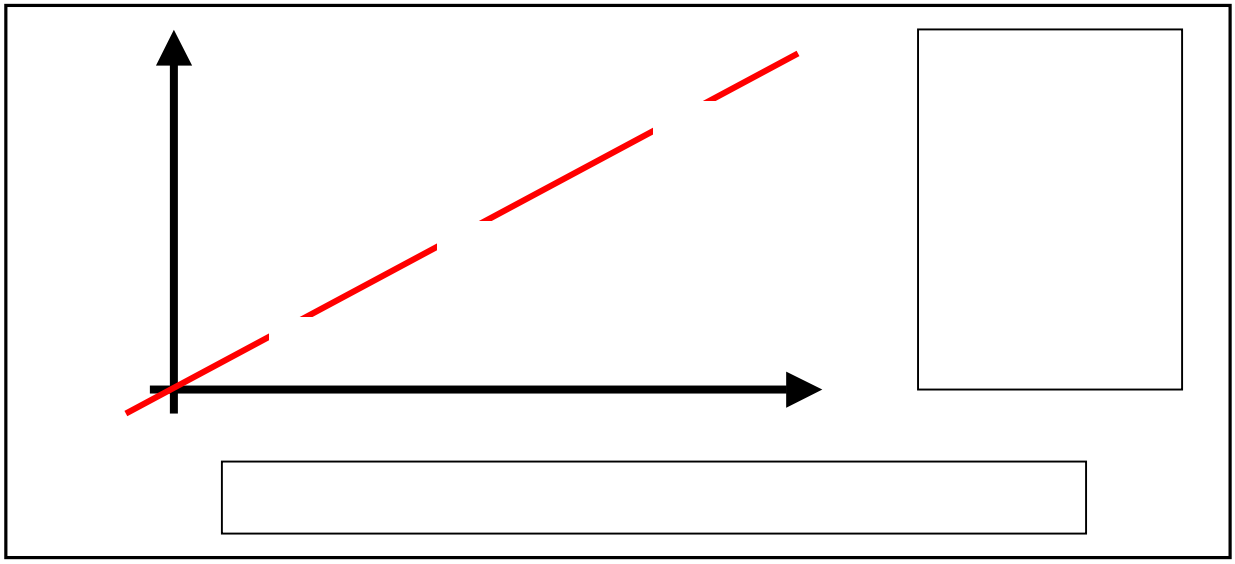
Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales
Licence droit 1A

Alain Célard
Maître de conférences en droit public

COURS

DOCUMENTS

Les institutions administratives



Document 2 : Texte sur la Centralisation, Déconcentration et Décentralisation

Charles Debbasch, *Science administrative*, Paris, Dalloz, 1989, p. 222

« Dans un système de *centralisation*, il n'y a pas de vie administrative en dehors des organes centraux. Ceux-ci sont seuls habilités à prendre les décisions administratives pour toute l'étendue du territoire. Ces décisions sont imputées à l'Etat, seule personne juridique reconnue. Sans doute, dans un tel système, rien n'empêche les autorités centrales d'adapter leur action à chaque partie du territoire … mais, en fait, éloignées des préoccupations locales, elles sont techniquement inaptes, hors des cas exceptionnels, à réaliser cette adaptation.

La *centralisation* n'exclut pas l'existence de fonctionnaires siégeant dans les différentes portions du territoire. Cette implantation locale destinée à faciliter les contacts entre l'administration et les administrés n'atténue en rien la rigueur de la *centralisation.* Ces administrateurs sont soumis au *pouvoir hiérarchique* des organes centraux, dont ils reçoivent des instructions. Ils ne disposent d'aucun pouvoir propre. Simples boites aux lettres, ils recueillent les dossiers qu'ils transmettent aux administrations centrales, seules à pouvoir trancher.

Un tel système dans l'absolu n'est pas seulement absurde, il est également impraticable. Il engorge les administrations centrales d'affaires secondaires : l'abattage d'un arbre sur une route nationale à Toulouse se décidera à Paris…

La *centralisation* s'accompagne, par conséquent, souvent d'une *déconcentration*, qui consiste à remettre aux agents locaux de l'Etat un pouvoir de décision dans les matières plus ou moins étendues. Le système reste centralisé, puisque les décisions sont prises au nom de l'Etat par des agents nommés par lui et sur lesquels il dispose du pouvoir hiérarchique. Il permet, cependant, un processus de décision plus rationnel. Installés sur place, les agents de l'Etat statueront, en tenant compte des nécessités locales.

La centralisation, même lorsqu'elle s'accompagne d'une déconcentration, comporte le rattachement de tous les actes administratifs, y compris ceux dont la portée est localisée, à l'Etat. Avec la *décentralisation*, un pas important est franchi, de nouvelles

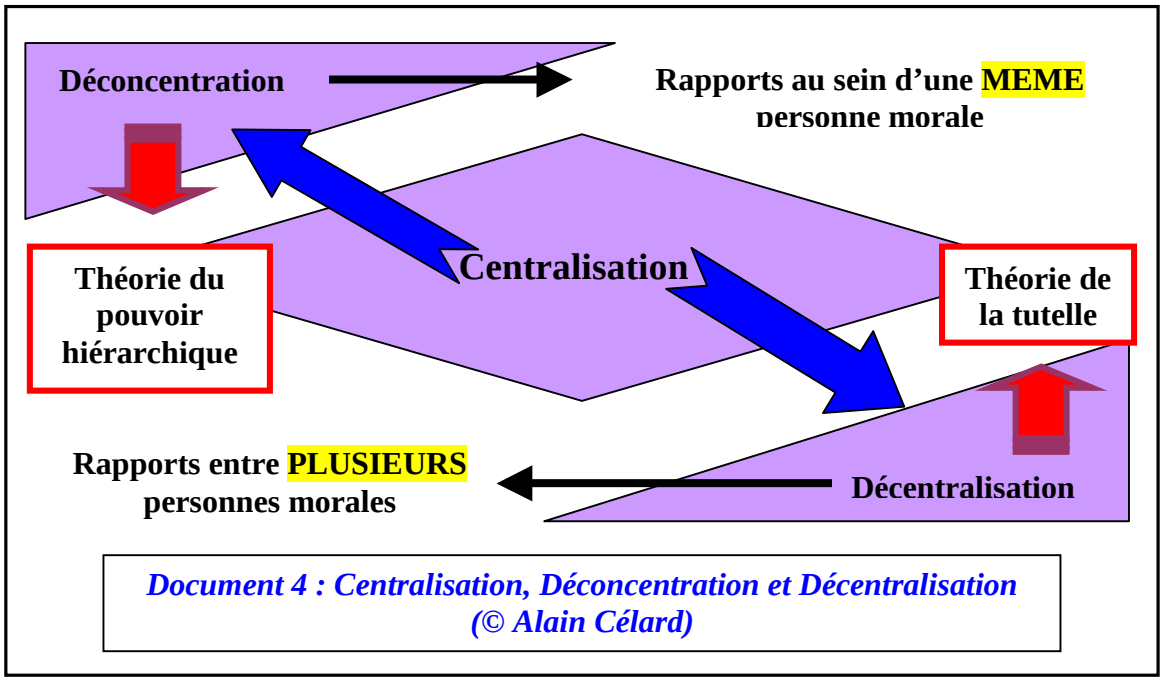
personnes publiques autonomes à ressort territorial ou à compétence limités apparaissent : les collectivités territoriales ou les établissements publics. La décentralisation repose sur l'idée d'une gestion par les administrés des affaires qui les concernent le plus directement. »

Document 3 : Extraits du Cahier d'idées n° 4 pour la révision générale de la Constitution du canton de Fribourg [14 mai 2000] - Suisse (source : www.fr.ch)

Systèmes	Centralisation – Décentralisation - Déconcentration		
	L'administration centralisée		L'administration décentralisée
	La centralisation	La déconcentration	
Notion	Concentration de l'ensemble du pouvoir de décision dans les mains d'un organisme unique (en l'espèce l'Etat), organisé de façon hiérarchique. Ce système est atténué par la déconcentration (voir ci-contre).	L'exercice du pouvoir de décision est confié à des services subordonnés hiérarchiquement à l'autorité centrale, mais qui ont le pouvoir de prendre eux-mêmes des décisions et des mesures dans le cadre strict des instructions reçues.	Forme d'organisation de l'administration qui consiste à confier l'exercice de tâches administratives à des organismes distincts de l'administration centrale, en leur octroyant une certaine autonomie, mais en les soumettant à la surveillance de l'administration centrale.
Répartition territoriale	Pas de circonscriptions administratives. Tout est rassemblé "autour" de l'Etat central.	Création de circonscriptions administratives pour l'exécution de tâches générales (déconcentration territoriale); ou de services spéciaux déconcentrés (déconcentration fonctionnelle), éventuellement délocalisés sur l'ensemble du territoire.	L'administration décentralisée est en général également délocalisée, mais cela peut, exceptionnellement, ne pas être le cas si l'on est en présence d'une décentralisation administrative fonctionnelle.
Avantages	L' unification de la gestion administrative est mieux garantie La concentration du pouvoir devrait garantir une gestion plus impartiale des affaires administratives La déconcentration permet d'harmoniser le développement régional.	La déconcentration permet d'alléger le pouvoir central de certaines affaires administratives L'agent déconcentré rapproche l'administration (centrale) du peuple Le contrôle hiérarchique garantit une unité de vue dans la gestion administrative La déconcentration met à disposition de la société une administration rapide; L'administration est en principe plus impartiale.	La décentralisation est plus démocratique que la déconcentration et que la centralisation La collectivité décentralisée jouit de la personnalité morale qui lui permet de se gérer seule Seul le pouvoir de surveillance appartient au pouvoir central L'organe décentralisé est à même d'agir rapidement

Inconvénients	Les décisions sont prises au sommet de la hiérarchie Les décisions peuvent ne pas être vraiment perçues et être mal acceptées par les administrés L'Etat décide de tout jusqu'à l'extrémité de son territoire Cela peut conduire à des systèmes autoritaires Cet organisme central unique peut être rapidement surchargé et risque de souffrir de lenteur.	Les décisions de l'agent déconcentré sont toujours prises sous le contrôle hiérarchique du pouvoir central Les intérêts du pouvoir central priment en général les intérêts locaux La déconcentration ne permet pas à la circonscription administrative de se gérer elle-même.	Le niveau de vie des habitants peut différer considérablement entre les collectivités territoriales décentralisées Les intérêts locaux peuvent primer sur les intérêts généraux Risque de provoquer la diversité et la disparité de l'administration.
Système	**La délocalisation**		
Notion	La délocalisation est **indépendante des aspects de répartition des tâches et des compétences résultant de la déconcentration ou de la décentralisation administrative**. Elle n'a trait qu'à la **localisation** ou à l'implantation physique des unités de l'administration et ne concerne que la répartition des unités administratives sur l'ensemble du territoire.		
Avantages	• permet une meilleure prise en compte des régions périphériques sous l'angle de leur développement économique et en ce qui concerne leurs liens avec l'administration cantonale; • rend plus sensibles et concrets les besoins et sensibilités régionales au sein de l'administration; • la délocalisation dans une région périphérique peut améliorer la situation de l'emploi dans la région concernée; • permet une répartition des dépenses publiques entre les régions; • peut encourager le plurilinguisme et le multiculturalisme au sein de l'administration; • permettrait peut-être de réaliser des économies dans la gestion du parc immobilier de l'Etat.		
Inconvé-nients	• le personnel est souvent réticent face à une délocalisation; • les services qui sont en contact étroit avec le Conseil d'Etat[1] se prêtent moins à une délocalisation.		

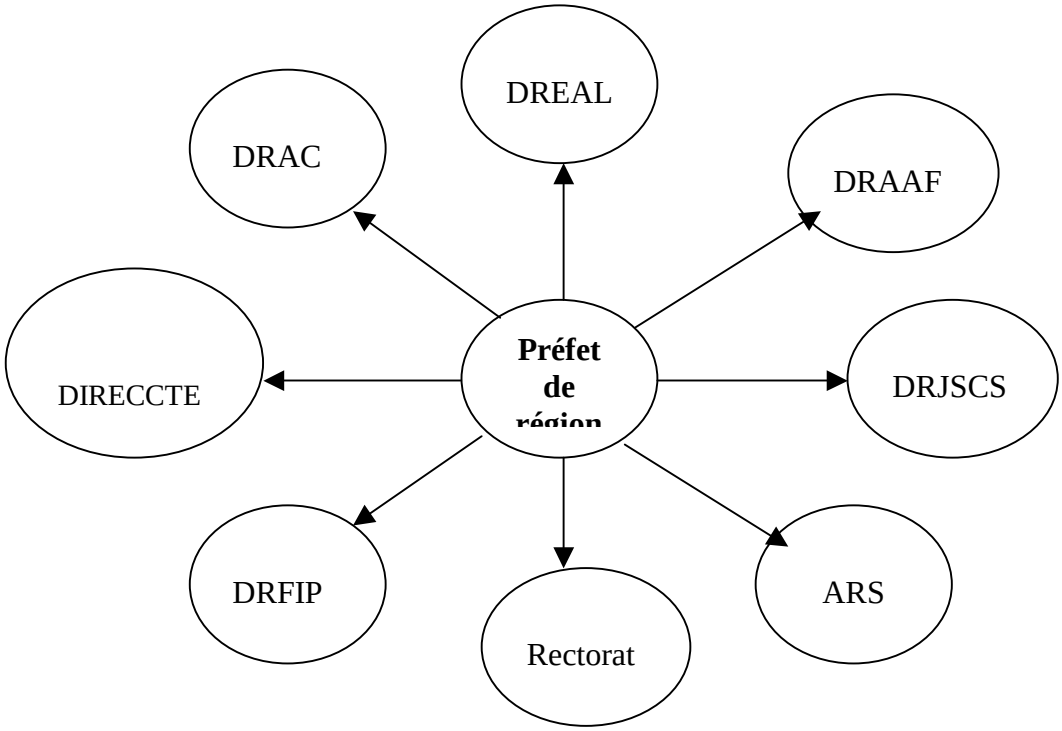
(1) Conseil d'Etat : il ne s'agit pas ici du Conseil d'Etat de France, mais du Gouvernement du canton de Fribourg.



Document 4 : Centralisation, Déconcentration et Décentralisation (© Alain Célard)

Document 5 : Les membres du Conseil d'Etat (© Alain Célard)		
Membres	**Commentaires**	**Remarques**
Auditeurs	Cinq à sept postes d'auditeurs sont proposés chaque année aux élèves qui sortent de l'ENA	Les auditeurs sont d'abord de 2ème classe puis, par avancement, de 1ère classe
Maîtres des requêtes	Les 3/4 sont choisis parmi les auditeurs de 1ère classe et pour 1/4 choisis parmi tous les français âgés de plus de 30 ans et ayant au moins 10 années de service public ; la décision appartient au Gouvernement, c'est ce que l'on appelle le tour extérieur	En moyenne, un auditeurs met 3 ans à devenir maître des requêtes ; en pratique les promotions sont faites exclusivement à l'ancienneté. 1/4 des nominations au tour extérieur (donc 1/16 des nominations totales) est réservée aux membres des TA/CAA sur la proposition du vice-président du CE
Conseillers d'Etat (en service ordinaire)	Pour les 2/3 choisis parmi les maîtres des requêtes et pour 1/3 parmi tous les français âgés de plus de 45 ans ; la décision appartient au Gouvernement → tour extérieur	En moyenne, un maître des requêtes met 12 ans à devenir conseiller d'Etat ; en pratique les promotions sont faites exclusivement à l'ancienneté. 1/6 des nominations au tour extérieur (donc 1/18 des nominations totales) est réservée aux membres des TA/CAA ayant le grade de président ou de vice-président des TA/CAA sur la proposition du vice-président du CE
Conseillers d'Etat (en service extraordinaire)	12 en tout. Ils ne font pas carrière au CE ; ce sont des fonctionnaires (ou militaires) nommés pour qq années afin de faire profiter le Conseil de leur expérience. Ils sont nommés par le Gouvernement.	Ils ne peuvent jamais être affectés à la section du contentieux. Leur rôle est finalement très marginal → c'est pourquoi en pratique quand on parle d'un «conseiller d'Etat » = en service ordinaire
Présidents de section	7 présidents de section. Ils sont choisis parmi les conseillers d'Etat et nommés par décret en conseil des ministres. Dans chaque section, le président peut être assisté par un ou plusieurs présidents adjoints. Mais la charge de président adjoint ne correspond pas à un grade mais seulement à une fonction ; les présidents adjoints sont des conseillers d'Etat.	
Les ministres	Suivant une formule qui remonte à l'An VIII, "les ministres ont rang et voix aux séances"	En pratique, ils ne viennent jamais au CE ; mais il y a quelques exceptions → Michel Debré en 1958 pour présenter le projet de la Constitution de 1958
Le vice-président du Conseil d'Etat	Il est choisi parmi les présidents de section ou les conseillers d'Etat et est nommé par décret en conseil des ministres.	C'est le premier des fonctionnaires de France ; à ce titre, c'est lui qui présente chaque année au Président de la République les voeux de la fonction publique.
Le Président du Conseil d'Etat	C'est le Premier ministre (qui peut se faire représenter par le ministre de la justice).	Le Premier ministre n'exerce aucune des fonctions présidentielles → elles sont exercées par le vice-président du CE.

Document 6 : L'assemblée générale du Conseil d'Etat (© Alain Célard)		
	Assemblée générale plénière	**Assemblée générale ordinaire**
Présidence exceptionnelle	1er ministre ou ministre de la justice	1er ministre ou ministre de la justice
Présidence ordinaire	Vice-président	Vice-président
Voix délibérative	• Présidents de section • Conseillers d'Etat • Le rapporteur (même s'il est MR ou auditeur)	• Les présidents de section • Un des 3 présidents adjoints de la section du contentieux • 12 CE de la section du contentieux • 15 CE (3 par section administrative)
Voix consultative	• Les maîtres des requêtes • Les auditeurs	Les autres membres du CE
Fréquence	1 fois / mois en moyenne	2 fois / mois en moyenne
Election	Election de CE dans un organisme extérieur	
Compétence	• Projets de loi et d'ordonnance • Décrets en CE, sous réserve de leur renvoi à une section administrative	
CJA	Art. R 123-13	Art. R 123-14



Document 7 : Les services déconcentrés régionaux de l'Etat (© Alain Célard) d'après www.rapp.modernisation.gouv.fr

Document 8 : Les RUP et les PTOM en droit communautaire (© Alain Célard)	
Les Régions ultra-périphériques en droit communautaire (RUP)	**Les Pays et Territoires d'Outre-Mer en droit communautaire (PTOM)**
RUP espagnoles Archipel des Canaries	**PTOM danois** Groenland
RUP françaises Guadeloupe Guyane Martinique Réunion	**PTOM français** Mayotte Nouvelle-Calédonie Polynésie française Saint-Pierre et Miquelon Terres australes et antarctiques françaises Wallis-et-Futuna
RUP portugaises Archipel des Açores Iles de Madère	**PTOM britanniques** Anguilla Géorgie du Sud et Iles Sandwich du Sud Ile Cayman Iles Falkland Iles Turks et Caicos Iles Vierges britanniques Montserrat Pitcairn Sainte-Hélène et dépendances Territoires britanniques de l'Océan indien Territoires de l'Antarctique britannique
	PTOM néerlandais Iles ABC (Aruba, Bonaire et Curaçao) et dépendances

Document 9 : Tableau des statuts constitutionnels institués par le Titre XII de la Constitution de 1958 (© Alain Célard)		
Constitution		
Article 72	**Extraits**	« 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. »
	Commentaire	L'article 72 de la Constitution définit la notion de collectivité territoriale (alinéas 2 à 5 non reproduits ici). L'article 72 (1er alinéa) énonce les catégories de collectivités territoriales : - les collectivités territoriales de droit commun (communes, départements et régions) ; - les collectivités à statut particulier (dérogations aux précédentes) ; - les collectivités d'outre-mer citées à l'article 74 ; - les collectivités territoriales législatives (c'est-à-dire créées par loi) ; le constituant indique que ces collectivités territoriales « législatives » peuvent être supplémentaires et s'ajouter à celles qui existent en vertu de la Constitution (comme c'étaient le cas de la région avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003) ou bien être substitutives et remplacer une ou plusieurs collectivités de droit commun qui disparaissent (c'est le cas de la collectivité territoriale de Corse qui a été substituée à la région Corse)
Article 72-3	**Extraits**	« La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité. La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités. Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII. La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton. »
	Commentaire	L'article 72-3 procède à l'énumération des possessions françaises d'outre-mer : toutes les possessions françaises outre-mer sont aujourd'hui citées par la Constitution. Par ailleurs, l'article 72-3 procède à la façon d'un aiguillage : dans l'ensemble de ces possessions françaises d'outre-mer, il y a : - des collectivités d'outre-mer qui relèvent de l'article 73 ; - les collectivités d'outre-mer qui ne relèvent pas de l'article 73 relèvent de l'article 74 (remarque importante : la Constitution ne dit pas qu'elles sont les possessions françaises d'outre-mer qui relèvent de l'article 73 et celles qui relèvent de l'article 74 ; cette décision relève de la loi ou de la loi organique ce qui est logique puisque l'article 72-4 de la Constitution institue la procédure à suivre pour faire passer une possession française d'outre-mer de la catégorie de l'article 73 à la catégorie de l'article 74 ou vice-versa) ; - la Nouvelle-Calédonie qui relève du Titre XIII de la Constitution et dont on sait immédiatement qu'elle n'est pas une collectivité d'outre-mer (puisqu'il n'y a de collectivités d'outre-mer que dans le cadre des articles 73 et 74) ; - les TAAF et l'île Clipperton pour lesquelles la Constitution s'en remet à la loi ordinaire ; on sait qu'elles ne sont pas des collectivités d'outre-mer (puisque l'application de l'article 73 ou de l'article 74 est écartée par la Constitution), mais sont-elles pour autant des « collectivités territoriales » puisque nous sommes dans le Titre XII dont l'intitulé est : « Les collectivités territoriales » ?
Article 73	**Extraits**	« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités »
	Commentaire	L'article 73 détermine le régime juridique de la première catégorie de collectivités d'outre-mer qui est celle des DOM et des ROM.

Article 74	**Extraits**	« Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République. Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante… »
	Commentaire	L'article 74 détermine le régime juridique de la deuxième catégorie de collectivités d'outre-mer qui est celle des collectivités d'outre-mer dotées d'un statut organique.
Articles 76 et 77	**Extraits**	« Les populations de la Nouvelle-Calédonie… »
	Commentaire	Les articles 76 et 77 de la Constitution, qui forment ensemble le Titre XII, organisent le fondement du régime constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie. La Nouvelle-Calédonie est qualifiée par son statut de Pays d'Outre-Mer (POM).

Document 10 : La répartition des compétences entre la commune, le département et la région (© Alain Célard)

NB : La collectivité territoriale qui est principalement compétente dans une matière est indiquée en gras et italiques

Compétence	Région	Département	Commune (ou groupement de communes)
Action sociale		***Les départements ont la responsabilité principale d'élaborer une politique départementale d'action sociale ; un département peut, par voie de convention avec une commune dotée d'un CCAS, lui transférer une partie de sa compétence.***	Les communes peuvent élaborer une politique communale d'action sociale Le Centre communal d'action sociale (CCAS) est l'opérateur communal de cette politique ; il est chargé d'animer une action générale de prévention et de développement social dans la commune
Aide sociale		***Le département a la compétence de droit commun en matière d'aide sociale (l'Etat et les communes n'ont qu'une compétence d'exception)***	Collaboration administrative aux attributions qui sont de la compétence du département
Aménagement du territoire et plan	***L'aménagement du territoire constitue l'une des compétences majeures de la région (art. L 4221-3 du CGCT)*** ***La région élabore des schémas régionaux de développement régional*** ***La région participe au capital des sociétés de développement régional*** ***La région participe au processus de planification et signe avec l'Etat un contrat de plan.***	Le département élabore un programme d'aide à l'équipement rural (en pratique aide aux petites communes)	Les communes peuvent élaborer des "chartes intercommunales de développement et d'aménagement" (art. L 5223-1 du CGCT)

Culture	Gestion des établissements culturels régionaux (musées, conservatoires de musiques etc) Conservation des archives régionales	Compétence exclusive pour la bibliothèque centrale de prêt Gestion des établissements culturels départementaux (musées, conservatoires de musiques etc) Conservation des archives départementales	Gestion des établissements culturels communaux (musées, conservatoires de musiques etc) Conservation des archives communales
Développement économique et aide aux entreprises	***La région coordonne les actions de développement économique des autres collectivités territoriales*** ***La région détermine le régime de l'aide aux entreprises***	Participation aux programmes élaborés par la région Aides indirectes aux entreprises	Participation aux programmes élaborés par la région Aides indirectes aux entreprises
Education	Enseignement public : La région construit, rénove, entretient, équipe et assure le fonctionnement quotidien (sauf en matière pédagogique pure) des lycées. La région intervient et aide l'enseignement supérieur (intervention non prévue par les textes) Enseignement privé sous contrat : Participation jusqu'à au plus 10% des dépenses des lycées (art. L 151-4 du code de l'éducation)	Enseignement public : Le département dispose des mêmes compétences que la région mais pour les collèges Enseignement privé sous contrat : participation jusqu'à au plus 10% des dépenses des collèges (art. L 151-4 du code de l'éducation)	Enseignement public : classes élémentaires et préélémentaires (Attention, les écoles primaires non pas de personnalité morale ; tout se passe comme si la commune mettait « gracieusement » à disposition de l'Etat des lieux – tout équipés – pour l'enseignement primaire et élémentaire). Enseignement privé sous contrat : participation jusqu'à au plus 10% des dépenses des classes élémentaires et préélémentaires (art. L 151-4 du code de l'éducation)
Environnement		Protection des espaces verts sensibles	Peut proposer au préfet la création de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (autour monuments historiques, par ex.)
Exploitations agricoles et agriculture		***Equipement rural (art. L 3232-1 du CGCT)*** ***Remembrement rural***	
Formation professionnelle	***Compétence générale en matière de formation professionnelle et d'apprentissage***		
Infrastructures et transports	La région dispose d'une compétence importante en matière de transport (accessoire de sa compétence d'aménagement du territoire) La région élabore un plan régional de transport La région est compétente pour les TER (la SNCF n'est que « prestataire de service ») Aérodromes civils	Le département élabore un plan départemental de transports Le département est compétent en matière de transport scolaire Le département gère le domaine routier départemental Aérodromes civils	Services de transports publics de proximité Voirie communale Aérodromes civils
Pêche	***Aide financière à l'activité de pêche côtière et marine et/ou aux entreprises***		
Ports	Ports maritimes de commerce et de pêche, canaux et voies navigables	Ports maritimes de commerce et de pêche	Ports dont l'activité principale est la plaisance

Tourisme	Aménagement touristique (loi du 3 janvier 1987)		***Promotion du tourisme et activités touristiques notamment à travers l'office du tourisme qui est l'opérateur communal en la matière***
Urbanisme et Logement	La région définit les priorités en matière d'habitat Aides financières complémentaires à celle de l'Etat pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements sociaux	Schémas directeurs d'intérêt départemental Programme de logement social prioritaire	***La commune élabore les plans locaux d'urbanisme (art. L 123-3 du code de l'urbanisme)*** ***La commune gère les permis de construire*** ***Programmes locaux d'habitat (Loi du 7 janvier 1983)***

Document 11 : La création des groupements de communes (© Nathalie Groch, Attachée territoriale, ancienne Ater à l'Université de Lille 2, équipe pédagogique d'Alain Célard en Licence d'Administration publique)

Texte (CGCT)	**SYNDICAT DE COMMUNES**	**COMMUNAUTE DE COMMUNES**	**COMMUNAUTE URBAINE**	**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION**
	Art. L.5212-1 à L.5212-34	Art. L.5214-1 à L.5214-29	Art. L.5215-1 à L.5215-43.	Art. L.5216-1 à L.5216-10
Seuil de population	Non	Non Mais : elle doit regrouper plusieurs communes *d'un seul tenant et sans enclave*, sauf pour les communautés de communes existant à la date de publication de la loi n°99-586 du 12.07.1999. Art. L.5214-1 du CGCT	Oui Elle doit regrouper plusieurs communes *d'un seul tenant et sans enclave*, formant, à la date de sa création, un ens. de + de 500 000 hab., sauf pour celles existant à la date de publication de la loi n°99-586 du 12.07.1999. Art. L.5215-1 du CGCT .	Oui Elle doit regrouper plusieurs communes, formant un ens. de + de 50 000 hab. d'un seul tenant et sans enclave, autour d'1 ou plusieurs communes de + de 15 000 hab. Le seuil démographique de 15 000 hab. ne s'applique pas lorsque la communauté comprend le chef-lieu du département. Art. L.5216-1 du CGCT
Obligation	Non		La loi du 31.12.1966 a créé d'office 4 communautés urbaines	Non prévu
Conditions de majorité	Majorité des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la ½ de la population totale de celles-ci, ou par la ½ des conseils municipaux des communes représentant les 2/3 de la population. Cette majorité doit comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au ¼ de la population totale concernée. Art. 35-II de la L. n°99-589 du 12.07.1999 Art. L.5211-5-II du CGCT.		**MAJORITE DES 2/3 AU MOINS DES CONSEILS MUNICIPAUX DES COMMUNES INTERESSEES REPRESENTANT PLUS DE LA ½ DE LA POPULATION TOTALE DE CELLES-CI, OU PAR LA ½ DES CONSEILS MUNICIPAUX DES COMMUNES REPRESENTANT LES 2/3 DE LA POPULATION.** Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la ½ de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante. Art. 35-II de la L. n°99-589 du 12.07.1999 Art. L.5211-5-II du CGCT.	

<table>
<tr><td rowspan="2">Adhésion ultérieure d'une commune</td><td rowspan="2">Délibération du comité syndical. Impossible si plus d'1/3 des conseils municipaux des communes membres obligatoirement consultés s'y oppose.

Art. 38-IV de la L. n°99-589 du 12.07.1999
Art. L.5211-18-I et L. 5212-26 du CGCT
Art. L.5211-19 et L.5212-28du CGCT</td><td rowspan="2">Délibération du conseil communautaire. Impossible si plus d'1/3 des conseils municipaux des communes membres obligatoirement consultés s'y oppose. Art. L.5211-18-I et L. 5212-26 du CGCT
Art. L.5211-19 et L.5212-28du CGCT
Par dérogation à l'art. L.5211-19, une commune peut se retirer d'une communauté de communes pour adhérer à un autre EPCI à fisc. propre dont le conseil communautaire a accepté la demande d'adhésion. Art. L.5214-26 du CGCT</td><td>Délibération du conseil de la communauté. Impossible si plus d'1/3 des conseils municipaux des communes membres obligatoirement consultés s'y oppose. Adhésion soit à la demande des conseils municipaux, soit sur l'initiative du conseil de communauté.
La modification du périmètre est subordonnée dans le 1er cas à l'accord du conseil de communauté, et dans le 2ème cas à celui du ou des conseils municipaux intéressés.
Art. L.5215-40 du CGCT</td><td>Délibération du conseil de la communauté. Impossible si plus d'1/3 des conseils municipaux des communes membres obligatoirement consultés s'y oppose.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Le périmètre peut aussi être étendu selon une procédure particulière dans un délai de 3 ans à compter du 13.07.1999 aux communes dont l'inclusion dans le périmètre communautaire est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique, ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires au développement de la communauté. Cette extension est subordonnée à l'accord du conseil de la communauté (maj. simple), ainsi qu'à celui des 2/3 des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre représentant + de la ½ de la population de celles-ci ou de la ½ au – des conseils municipaux de ces communes représentant les 2/3 de la population en cause.
Art. L.5215-40-1 du CGCT pour la communauté urbaine.
Art. L.5216-10 du CGCT pour la communauté d'agglom.</td></tr>
<tr><td>Retrait d'une commune</td><td>Impossible
Art. L.5211-19 du CGCT</td><td>Délibération du conseil de la communauté . Impossible si plus d'1/3 des conseils municipaux des communes membres obligatoirement consultés s'y oppose.</td></tr>
</table>

Document 12 : La dissolution des groupements de communes (© Nathalie Groch, Attachée territoriale, ancienne Ater à l'Université de Lille 2, équipe pédagogique d'Alain Célard en Licence d'Administration publique)

	SYNDICAT DE COMMUNES	COMMUNAUTE DE COMMUNES	COMMUNAUTE URBAINE	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
La dissolution des groupements de communes	Le syndicat est dissous : ➔soit de plein droit à l'expiration de la durée fixée par la décision institutive ou à l'achèvement de l'opération qu'il avait pour objet de conduire ou à la date du transfert à une communauté de communes, à une communauté d'agglomération, ou à une communauté urbaine des services en vue desquels il avait été institué. ➔soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. Il *peut* être dissous : • Soit sur la demande motivée de la majorité de ces conseils municipaux et l'avis de la commission permanente du conseil général par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés ; • Soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du conseil général et du CE. Art. L.5212-33 du CGCT. Le syndicat qui n'exerce aucune activité depuis 2 ans au moins peut être dissous Art. L.5212-34 du CGCT.	La communauté de communes est dissoute : ➔soit de plein droit à l'expiration de la durée fixée par la décision institutive ; ➔soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. Elle *peut* être dissoute : • Soit sur la demande motivée de la majorité de ses conseils municipaux par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés ; • Soit lorsque la communauté de communes a opté pour le régime fiscal défini à l'art. 1609 *nonies* C du CGI, sur la demande des conseils municipaux […] ; • Soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du conseil général et du CE. Art. L.5214-28 du CGCT. La communauté de communes qui n'exerce aucune activité depuis 2 ans au moins peut être dissoute Art. L.5214-29 du CGCT.	La communauté peut être dissoute sur la demande des conseils municipaux des communes qu'elle rassemble, statuant par un vote des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant + de la ½ de la population totale de celles-ci, ou de la ½ au moins des conseils municipaux des communes représentant les 2/3 de la population, cette majorité devant en outre nécessairement comprendre le conseil municipal dont la population est supérieure à la ½ de la population totale concernée. La dissolution est prononcée par décret en CE. Art. L.5215-42 du CGCT pour la communauté urbaine Art. L.5216-9 du CGCT pour la communauté d'agglomération	

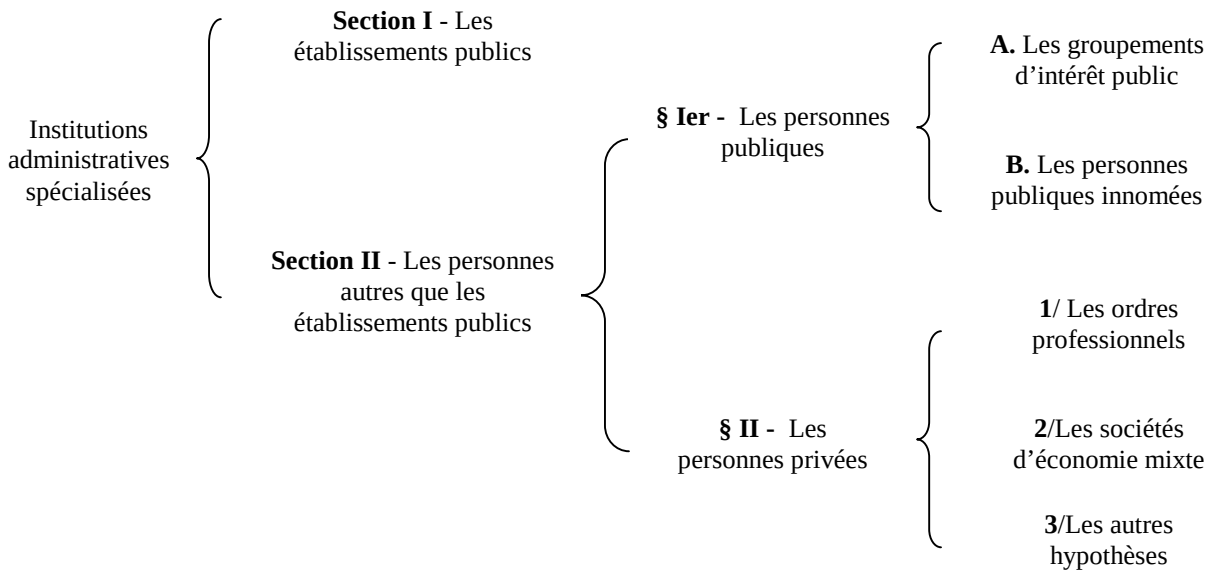
Document 13 : L'administration des groupements de communes (© Nathalie Groch, Attachée territoriale, ancienne Ater à l'Université de Lille 2, équipe pédagogique d'Alain Célard en Licence d'Administration publique)

	SYNDICAT DE COMMUNES	COMMUNAUTE DE COMMUNES	COMMUNAUTE URBAINE	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
L'adminis-tration des groupements de communes	**FIXES PAR LA DECISION INSTITUTIVE.** A défaut, chaque commune est représentée dans le comité par 2 délégués titulaires (sans être obligatoirement élus municipaux) désignés par les conseils municipaux. Art. L.5212-7 du CGCT	Le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté de communes sont fixés : • Soit par accord amiable de l'ens. des conseils municipaux des communes intéressées ; • Soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requises lors de la création. Dans les 2 cas, chaque commune dispose au minimum d'1 siège et aucune commune ne peut disposer de + de la moitié des sièges. Art. L.5214-7 du CGCT	Le conseil de communauté est composé de délégués des communes dont le nombre est fixé soit par accord amiable de l'ens. des conseils municipaux, soit conformément au tableau de l'art. L.5215-6 du CGCT. Un siège est attribué à chaque commune membre et la répartition des autres sièges se fait à la proportionnelle (règle de la + forte moyenne). Délégués obligatoirement conseillers municipaux, sauf si leur nombre est supérieur à celui des conseillers municipaux.	Le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté d'agglomération sont fixés : • soit par accord amiable de l'ens. des conseils municipaux des communes intéressées, • soit en fonction de la population, par décision des conseils municipaux des communes dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de la communauté. Dans les 2 cas, chaque commune dispose au minimum d'1 siège et aucune commune ne peut disposer de + de la moitié des sièges. Art. L.5216-1 du CGCT

Document 14 : Les compétences des groupements de communes (© Nathalie Groch, Attachée territoriale, ancienne Ater à l'Université de Lille 2, équipe pédagogique d'Alain Célard en Licence d'Administration publique)

	SYNDICAT DE COMMUNES	COMMUNAUTE DE COMMUNES	COMMUNAUTE URBAINE	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
Obligatoires à la création	Non	Oui • Aménagement de l'espace ; • Actions de développement économique intéressant l'ens. de la communauté. Une des compétences suivante : ❶Protection et mise en valeur de l'environnement ; ❷Politique du logement et du cadre de vie ; ❸Création, aménagement et entretien de la voirie ; ❹Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire. Art. L.5214-16 du CGCT.	Oui (Art. L.5215-20 du CGCT) • Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; • Aménagement de l'espace communautaire ; • Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; • Politique de la ville ; • Gestion des services d'intérêt collectif ; • Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie. Celles existant au 13.07.1999 continuent d'exercer à titre obligatoire, aux lieu et place des communes membres, les compétences définies à Art. L.5215-20-1 du CGCT	Oui (Art. L.5216-5 du CGCT) • Développement économique ; • Aménagement de l'espace communautaire ; • Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; • Politique de la ville ; La communauté d'agglom. doit en + exercer au moins 3 des 5 compétences optionnelles suivantes : ❶Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; ❷Assainissement ; ❸Eau ; ❹Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés ; ❺Construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.
Extension	Délibération du comité syndical. Impossible si + d'1/3 des conseils municipaux s'y oppose.	Les transferts de compétences des communes vers les EPCI sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'EPCI. Art. L.5211-17 du CGCT.		

	Document 15 : Les ressources des groupements de communes (© Nathalie Groch, Attachée territoriale, ancienne Ater à l'Université de Lille 2, équipe pédagogique d'Alain Célard en Licence d'Administration publique)				
	SYNDICAT DE COMMUNES	**COMMUNAUTE DE COMMUNES**	**COMMUNAUTE URBAINE**		**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION**
Contributions des communes	Oui	Non	Non		Non
Fiscalité propre additionnelle	Non	Oui	Oui pour celles créées avant le 12.07.1999	Non pour celles créées après le 12.07.1999	Non
Taxe professionnelle de zone	Non	Oui si la communauté de communes a – de 50 000 hab. ou si elle a + de 50 000 hab. avec une commune centre de – de 15 000 hab.	Non (sauf si déjà instituée pour celles créées avant le 12.07.1999)		Non
Taxe professionnelle unique	Non	Oui si option à la majorité simple. De droit, au 1.01.2002, pour celles de + de 500 000 hab., sauf délibération contraire.	Oui, si option exercée à la majorité simple des membres du conseil. A partir du 1.01.2002, de droit, sauf délibération contraire.	Oui, obligatoire	Oui
Fiscalité mixte	Non	Oui	Oui		Oui
Dotation générale de fonctionnement	Non	Oui	Oui		Oui



Document 16 : Arborescence des institutions administratives spécialisées (© Alain Célard)

Document 17 : Les théories des établissements publics à double visage et à visage inversé (© Alain Célard)

Théorie	Catégorie	Exemples et jurisprudence
Théorie des établissements publics à double visage	**EPA**	Avant la loi du 6 janvier 1986, *l'office national interprofessionnel des céréales* (ONIC) était considéré par le juge comme un EPA gérant un SPA (organisation et direction du marché des céréales) et un SPIC (opérations de vente, d'achat et de stockage) : TC, 14 novembre 1960, *Société Vandroy-Jaspar* (R. 867).
	EPIC	*L'Office national des forêts* (ONF) est un EPIC en vertu de l'art. L 121-1 du code forestier qui gère un SPA (activité de surveillance, de protection et de conservation de la forêt) : TC, 9 juin 1986, *Commune de Kintzheim* (R. 565) et un SPIC (gestion du domaine forestier et équipement des forêts) : CE, 29 avril 1994, *GIE Groupetudebois* (DA, 1994, n° 395).
Théorie des établissements publics à visage inversé		C'était le cas du FORMA (*Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles* - supprimé en 1986): TC, 24 juin 1968, *Société des Distilleries Bretonnes* (R. 801) avec les concl. Gégout.

Document 18 : La méthode du faisceau d'indices dans la distinction SPA-SPIC (© Alain Célard)			
Le critère	**La règle**	**L'application**	**Les exemples**
L'objet de l'activité	Pour qu'il y ait SPIC, il faut que l'objet du service ait un caractère industriel ou commercial, c'est-à-dire être une activité de production et d'échanges de biens ou de services susceptible d'être exercée par une personne privée.	« Susceptible » ne signifie pas que les entreprises privées puissent gérer le service en cause. Cela signifie que par sa nature, il est concevable que ce service puisse être géré par une entreprise privée: TC, 22 février 1960, *Société Pétronaphte* (R. 857). En revanche, il y a une nette tendance de la jurisprudence à refuser la qualité de SPIC au service dont l'objet qui, ressemblant à une activité industrielle ou commerciale, poursuit en réalité une fin distincte (c'est-à-dire que l'activité commerciale n'est pas véritablement l'objet du service mais le moyen d'atteindre cet objet) : TC, 15 janvier 1979, *Caisse de crédit municipal de Toulon* (R. 658) car le véritable objet de la Caisse n'est pas - contrairement aux établissements bancaires de faire des prêts d'argent - mais de «combattre l'usure par l'octroi désintéressé de prêts sur gage et par d'autres procédés charitables…»	NE SONT PAS des SPIC : la gestion du théâtre antique d'Orange (CE, 26 janvier 1968, *Dame Maron* (Ajda, 1968, p. 293) avec les concl. Bertrand), la gestion du Palais du festival de Cannes (TC, 19 décembre 1988, *Ponce* (R. 497) ou l'organisation d'un festival de la bande dessinée : CE, 25 mars 1988, *Ville de Hyères* (R. 668).
Le mode de financement	Suivant l'analyse du droit fiscal et de la jurisprudence, il faut distinguer la redevance pour service rendu qui est le prix payé en contrepartie des prestations fournies de la taxe qui a un caractère fiscal et qui est due sans contrepartie directe ou immédiate : CE, 21 novembre 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens* (S.1959, p. 205) avec les concl. Chardeau. Cette distinction est d'autant plus importante à faire qu'elle repose sur une distinction constitutionnelle mise en évidence par le juge dans CC, décision n° 76-92 L du 6 octobre 1976, *Droits de port et de navigation* (RJC.II.68) : la taxe fiscale relève de la loi alors que la redevance pour service rendu relève du pouvoir réglementaire.	La jurisprudence utilise le critère des ressources ainsi : 1°- lorsque les ressources sont constituées par une taxe fiscale → SPIC IMPOSSIBLE : TC, 28 mai 1979, *Syndicat d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise* (RDP, 1980, p. 262) ; 2°- il faut donc une redevance, mais il n'y a là qu'un indice, car il existe des SPA financés, au moins partiellement, par une redevance : CE, 2 octobre 1985, *Jeissou* (Ajda, 1986, p. 38) avec les concl. Jeanneney ; 3°- lorsque le financement est mixte et pluriel, le juge recherche qu'elle est la ressource prépondérante ou décisive : TC, 25 avril 1994, *Syndicat mixte d'équipement de Marseille* (R. 856).	Le critère des ressources peut dans certaines hypothèses être déterminant. Ainsi un service des ordures ménagères est un SPA s'il est financé par voie fiscale (décision *SCANN de Cergy-Pontoise*) mais devient un SPIC s'il est financé par une redevance : CE (avis), 10 avril 1992, *Sarl Hofmiller* (RFDA, 1994, p. 160) avec les concl. Arrighi de Casanova.
Les conditions de gestion	Le critère des conditions de gestion signifie que ne peut être un SPIC que le service qui est géré dans des conditions d'organisation et de fonctionnement similaires à celles employées par des entreprises privées comparables. Mais «similaires» ne signifie pas identité puisque la gestion directe en régie d'un service est compatible avec la qualification de SPIC : TC, 19 février 1990, *Commune de Francazal* (R. 643).	Cependant, dans la pratique de la jurisprudence, ce critère est très subjectif. Le juge l'utilise surtout négativement (le service X est un SPA eu égard notamment à ses conditions de fonctionnement) sans que le juge explique pourquoi il fait cette appréciation : CE, 17 mars 1993, *Tortajada* (LPA, 1993, n° 87) avec les concl. Pochard.	