



Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion

CONCOURS EXTERNE ET INTERNE POUR LE RECRUTEMENT DES INSPECTEURS DU TRAVAIL

Année 2023
Jeudi 15 juin 2023
9h00 à 13h00 (horaires de métropole)

DROIT PUBLIC

ÉPREUVE 3 :

Au choix du candidat, effectué au moment de son inscription, une composition portant sur un ou plusieurs sujets de droit public. Un dossier comportant 10 pages maximum est mis à disposition des candidats. La composition fait appel à des connaissances personnelles. Elle permet d'évaluer les connaissances, les qualités d'analyse et les qualités rédactionnelles (durée : quatre heures ; coefficient 3).

IMPORTANT : dès la remise du sujet, les candidats sont priés de vérifier la numérotation et le nombre de pages du dossier documentaire. Ce dossier comporte 8 documents et 10 pages.

Sujet :

La libre administration des collectivités territoriales est-elle une réalité ?

Documents joints :

Document 1 : Extrait de la constitution du 4 octobre 1958	Pages 1
Document 2 : Extrait du code général des collectivités territoriales	Pages 1 à 2
Document 3 : Extrait de la Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 Conseil Constitutionnel, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales	Pages 2 à 4
Document 4 : Extrait de la décision n° 2010-12 QPC du Conseil constitutionnel du 2 juillet 2010	Pages 4 à 5
Document 5 : Extrait de la décision n° 2022-1006 QPC du Conseil constitutionnel du 29 juillet 2022	Pages 5 à 6
Document 6 : Lettre de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique du 10 novembre 2022	Pages 6 à 8
Document 7 : Conseil d'Etat, Section, 18 janvier 2001, 229247, A, Commune de Venelles et Morbelli (décision)	Pages 8 à 9
Document 8 : Article UNSA Territoriaux – 22 mars 2022	Pages 9 à 10

DOCUMENT 1

Constitution du 4 octobre 1958

ARTICLE 72.

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.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

DOCUMENT 2

Code général des collectivités territoriales

Article L.1111-2 :

Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence.

Dans les conditions prévues par la loi, ils disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la promotion de la santé, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. Ils peuvent associer le public à la conception ou à l'élaboration de ces politiques, selon les modalités prévues à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité.

Article L.1111-4 :

La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.

Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

Les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'Etat, les régions, les départements, les communes et les collectivités à statut particulier peuvent faire l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1. Ce débat porte notamment sur l'articulation et la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat.

Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi. Les décisions prises par les collectivités territoriales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité territoriale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci. Ces dispositions s'appliquent aux décisions prises après le 1er avril 1991.

L'attribution par une collectivité territoriale à une autre collectivité territoriale d'une aide financière ne peut être subordonnée à des conditions tenant à l'appartenance de la collectivité bénéficiaire à une association, à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, existant ou à créer.

DOCUMENT 3

Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 Conseil Constitutionnel, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (extraits)

SUR LES « RESSOURCES PROPRES » :

8. Considérant que l'article 3 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales, définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de « ressources propres des collectivités territoriales » ; qu'il prévoit que ces ressources « sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs » ; qu'il précise que, pour les communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale ;

9. Considérant qu'aux termes des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources... » ;

10. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au

sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ; que, dès lors, l'article 3 de la loi organique est conforme à la Constitution ;

SUR L'« ENSEMBLE DES RESSOURCES » ET LA « PART DÉTERMINANTE » :

11. Considérant que l'article 4 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, définit les ressources des collectivités territoriales auxquelles il convient de rapporter leurs ressources propres afin de mesurer leur degré d'autonomie financière ; qu'il indique, par ailleurs, que, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources est « déterminante », au sens de l'article 72 2 de la Constitution, 'elle remplit deux conditions cumulatives ; que la première de ces conditions exige que la part déterminante garantisse « la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées » ; que la seconde fixe un seuil minimal correspondant au niveau constaté au titre de l'année 2003 ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

13. Considérant, de plus, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

14. Considérant, enfin, qu'en prévoyant que le législateur organique « fixe les conditions » dans lesquelles la règle relative à la part déterminante des ressources propres est « mise en œuvre », le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution lui a nécessairement confié, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2003 susvisée, la charge de déterminer précisément une part minimale pour chaque catégorie de collectivités territoriales ;

15. Considérant que la première des deux conditions prévues par l'article 4 de la loi déferée, relative à la garantie de la libre administration des collectivités territoriales, outre son caractère tautologique, ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique ;

16. Considérant qu'il n'en est pas de même de la seconde condition, relative au seuil minimal ; que celle-ci peut être regardée comme suffisante à satisfaire l'obligation faite à la loi organique, en ce qui concerne la part déterminante, par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

17. Considérant que la définition de l'ensemble des ressources des catégories de collectivités territoriales utilisée pour le calcul de la part des ressources propres ne méconnaît pas la portée de l'habilitation donnée au législateur organique par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de déclarer contraires à la Constitution, au troisième alinéa de l'article 4 de la loi organique, les mots : « est déterminante, au

sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui lui sont confiées. Elle » ;

SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA GARANTIE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE :

19. Considérant que l'article 5 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, « un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution » ; qu'il indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait » ;

20. Considérant qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses « modalités de calcul », le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ;

21. Considérant, en outre, que ces dispositions s'entendent sans préjudice de la possibilité pour le Conseil constitutionnel de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ;

22. Considérant que, sous ces réserves, les dispositions de l'article 5 de la loi organique n'appellent pas de remarque de constitutionnalité.

DOCUMENT 4

Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010 (extraits)

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 123 de la loi du 13 août 2004 susvisée : « Les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion de communes. - Les dépenses résultant de la consultation sont à la charge de l'État. - Un décret fixe les modalités applicables à l'organisation des consultations prévues au premier alinéa » ; qu'aux termes de l'article L. 2113-3 du même code : « Lorsqu'une consultation a été organisée suivant la procédure définie à l'article L. 2113-2, la fusion est prononcée par arrêté du représentant de l'État dans le département si le projet recueille l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées. - Toutefois, une commune ne peut être contrainte à fusionner si la consultation fait apparaître que les deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits dans cette commune ont manifesté leur opposition au projet » ;

2. Considérant que la commune requérante soutient qu'en prévoyant un référendum pour toutes les fusions de communes, les dispositions précitées sont contraires à la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution qui autorise uniquement une consultation des électeurs en matière de modification des limites des collectivités territoriales ; qu'elles méconnaîtraient le principe de la souveraineté nationale en conférant à une section du peuple un pouvoir de décision ; qu'elles porteraient atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

3. Considérant qu'aux termes de la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution : « La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi » ; qu'en tout état de cause, l'habilitation ainsi donnée au législateur n'institue pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ;

4. Considérant que la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ;

DOCUMENT 5

Décision n° 2022-1006 QPC du 29 juillet 2022 (extraits)

1. L'article 47 de la loi du 6 août 2019 mentionnée ci-dessus prévoit : « I. - Les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ayant maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1er janvier suivant leur définition.

« Le délai mentionné au premier alinéa du présent I commence à courir :
« 1 ° En ce qui concerne les collectivités territoriales d'une même catégorie, leurs groupements et les établissements publics qui y sont rattachés, à la date du prochain renouvellement général des assemblées délibérantes des collectivités territoriales de cette catégorie ;
« 2 ° En ce qui concerne les autres établissements publics, à la date du prochain renouvellement de l'assemblée délibérante ou du conseil d'administration.
« II. - Le dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est abrogé à la date mentionnée à la dernière phrase du premier alinéa du I du présent article.
« III. - Au deuxième alinéa de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les références : »9, 10« sont remplacées par les références : »7-1, 9, 10" ».

2. Les communes requérantes, rejointes par les communes intervenantes, reprochent à ces dispositions d'obliger les collectivités territoriales, qui avaient été autorisées à maintenir des régimes de temps de travail dérogatoires, à définir désormais les règles relatives au temps de travail de leurs agents dans les limites applicables aux agents de l'État. Selon elles, faute d'être justifiées par un objectif d'intérêt général, ces dispositions méconnaîtraient le principe de libre administration des collectivités territoriales.

3. Les communes requérantes et intervenantes soutiennent également que ces dispositions porteraient une atteinte injustifiée à l'économie des contrats de travail conclus par les collectivités territoriales avec leurs agents contractuels, en méconnaissance de la liberté contractuelle.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la première phrase du premier alinéa du paragraphe I de l'article 47 de la loi du 6 août 2019.

5. L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus ».

6. Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée.

7. En vertu du premier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 mentionnée ci-dessus, les collectivités territoriales fixent les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail de leurs agents dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités. Par dérogation, le dernier alinéa de ce même article a permis aux collectivités de maintenir les régimes de temps de travail qu'elles avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 mentionnée ci-dessus.

8. L'article 47 de la loi du 6 août 2019 met fin à cette faculté. Les dispositions contestées imposent aux collectivités territoriales qui en ont fait usage de fixer, par une délibération prise dans le délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, les règles relatives au temps de travail de leurs agents dans les limites applicables à ceux de l'État.

9. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu contribuer à l'harmonisation de la durée du temps de travail au sein de la fonction publique territoriale ainsi qu'avec la fonction publique de l'État afin de réduire les inégalités entre les agents et faciliter leur mobilité. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

10. En second lieu, d'une part, les dispositions contestées se bornent, en matière d'emploi, d'organisation du travail et de gestion de leurs personnels, à encadrer la compétence des collectivités territoriales pour fixer les règles relatives au temps de travail de leurs agents. D'autre part, les collectivités territoriales qui avaient maintenu des régimes dérogatoires demeurent libres, comme les autres collectivités, de définir des régimes de travail spécifiques pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions de leurs agents.

11. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales doit être écarté.

12. Par ailleurs, en modifiant le cadre légal dans lequel sont placés les agents publics en matière de temps de travail, le législateur n'a pas porté atteinte à la liberté contractuelle. Ce grief ne peut donc qu'être écarté.

DOCUMENT 6

Lettre de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique du 10 novembre 2022

La Cour des comptes a publié le 12 octobre 2022 un rapport relatif au financement des collectivités territoriales. Ce rapport fait suite à la demande de la commission des finances du Sénat d'examiner le financement des collectivités dans un contexte de suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de baisse des impôts de production.

La Cour des comptes juge le système de financement des collectivités "à bout de souffle" : en effet, il apparaît que les ressources financières des collectivités territoriales sont issues de diverses ressources constituées au fil du temps. Ainsi, à l'heure actuelle, le financement des collectivités est peu lisible tant pour les contribuables que pour les élus locaux.

Le Conseil constitutionnel a reconnu, lors de la révision constitutionnelle de 2003, que les collectivités territoriales bénéficiaient d'une autonomie financière, composante du principe de libre

administration des collectivités territoriales. Cette autonomie est basée sur deux piliers selon l'article 72-2 de la Constitution : d'une part, la loi peut autoriser les collectivités territoriales à recevoir tout au partie du produit d'impositions de toute nature, ainsi qu'à en fixer l'assiette et le taux dans la limite qu'elle détermine ; d'autre part, les recettes fiscales et autres ressources propres doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Le niveau de ressources propres par niveau de collectivités territoriales a été déterminé par la loi organique du 29 juillet 2004 et fixée au niveau de cette année-là. Si ces ratios définis en 2004 progressent à l'heure actuelle, ils ne rendent en revanche pas compte du sentiment de perte de marge de manœuvre par les élus locaux en raison de la part croissante de la fiscalité nationale au sein des ressources propres.

La Cour des comptes estime que si le consensus sur la situation actuelle du financement des collectivités territoriales est clair, les propositions de réformes du système sont en revanche plus délicates en raison des diverses attentes des acteurs concernés. En s'inspirant de modèles existants à l'étranger, la Cour a examiné plusieurs options en poussant au maximum le financement des collectivités territoriales via un renforcement des ressources locales, un renforcement des impôts nationaux partagés ou un renforcement des dotations de l'Etat.

Renforcement des ressources locales

Les ressources locales représentent aujourd'hui environ la moitié des recettes des collectivités territoriales soit près de 129 milliards d'euros (répartis en 96,9 milliards d'euros de recettes fiscales, 19,7 milliards d'euros de redevances et 6 milliards d'euros de recettes propres d'investissements et recettes exceptionnelles). Néanmoins, cette répartition est très inégalitaire entre les niveaux des collectivités territoriales : si elles représentent 65,8 % du bloc communal, les ressources locales des départements ne représentent que 34,3 % de leurs recettes et 17,2 % de celles des régions. Le choix d'un renforcement des ressources locales apparaît, selon la Cour des comptes, plus adapté au bloc communal, en raison de la clause générale de compétences justifiant de renforcer le lien avec le territoire.

La Cour des comptes estime que si le choix était fait de transférer au bloc communal l'intégralité du produit des impôts locaux, 85 % des recettes des communes (ou 80 % en cas de réforme de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE) pourraient provenir des impôts locaux. Pour cela, le bloc communal devrait se voir affecter la part des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements, la part départementale de la CVAE, la taxe sur les certificats d'immatriculation et les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER) des départements et régions.

Renforcement de la fiscalité nationale partagée

La fiscalité nationale partagée représente actuellement environ 21 % des recettes des collectivités territoriales grâce à trois impôts : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour 37,4 milliards d'euros, la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) pour 11 milliards d'euros et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour 8,2 milliards d'euros. La part de la fiscalité nationale partagée est en revanche très inégalitaire selon les niveaux de collectivités territoriales : si elle représente 70 % des recettes de fonctionnement du niveau régional, elle ne représente que 40 % de celles du niveau départemental et même 6 % de celles du bloc communal. La Cour des comptes estime que pour faire progresser de 20 points la part des impôts partagés, ce qui permettrait d'atteindre un peu plus de 40 % du financement des collectivités territoriales, il conviendrait d'affecter un tiers de la TVA aux collectivités, la totalité de la TICPE et une fraction de l'impôt sur les sociétés (IS). Les DMTO devraient être quant à eux transformés en impôt national partagé entre les niveaux de collectivités territoriales.

Renforcement des dotations et subventions

Les dotations et subventions représentent aujourd'hui 26 % des ressources des collectivités territoriales. Un renforcement des dotations et subventions présente l'avantage de sécuriser les recettes mais accroît la dépendance des collectivités territoriales vis-à-vis de l'Etat.

Sans aller jusqu'aux limites fixées par la loi organique de 2004, l'augmentation des dotations pourrait permettre, selon la Cour des comptes, de renforcer la solidarité du système et la convergence des stratégies d'investissement.

Après avoir examiné ces trois options, la Cour des comptes explique qu'une réforme du financement des collectivités territoriales doit en réalité combiner les différents types de ressources (fiscalité locale, fiscalité nationale partagée, dotations et subventions) en tenant compte de l'autonomie des collectivités territoriales et de leurs missions.

Selon la Cour des comptes, il conviendrait dans ce cadre de recentrer la fiscalité locale sur le seul bloc communal, de parvenir à un financement plus solidaire pour les départements qui détiennent des compétences sociales et de renforcer le financement des régions au travers de la fiscalité nationale économique. La fiscalité nationale partagée serait renforcée via une augmentation de la part de TVA redistribuée aux départements et régions (24 % contre 20 % actuellement), un partage d'une fraction d'impôt sur les sociétés de 12 % pour les régions et 10 % d'impôt sur le revenu pour les départements. La fiscalité de l'énergie serait quant à elle affectée à l'Etat seulement afin de lui permettre de piloter les évolutions nécessaires pour promouvoir la transition énergétique. Les dotations de l'Etat seraient, selon le scénario étudié par la Cour des comptes, rationalisées afin de servir trois objectifs uniquement (assurer la transition vers le nouveau modèle de financement pour les régions, financer l'action sociale pour les départements et assurer l'équilibre financier des communes).

La Cour des comptes insiste sur le fait que cette réforme doit étroitement associer les élus locaux en amont de la préparation de la loi de finances et de la loi de programmation des finances publiques. Il conviendrait donc selon la Cour de créer une autorité indépendante chargée d'organiser le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

DOCUMENT 7

Conseil d'Etat, Section, 18 janvier 2001, 229247, A, Commune de Venelles et Morbelli

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : "Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures." ; que, selon l'article L. 523-1 du même code: "Les décisions rendues en application des articles L. 521-1, L. 521-3, L. 521-4 et L.522-3 sont rendues en dernier ressort. les décisions rendues en application de l'article L. 521-2 sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat dans les quinze jours de leur notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures et exerce le cas échéant les pouvoirs prévus à l'article L. 521-4" ;

(...)

Considérant, en premier lieu, que, si le principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a ainsi entendu accorder une protection juridictionnelle particulière, le refus opposé par le maire de Venelles aux demandes qui lui avaient été présentées en vue de

convoquer le conseil municipal pour que celui-ci délibère sur l'objet mentionné ci-dessus ne concerne que les rapports internes au sein de la commune et ne peut, par suite, être regardé comme méconnaissant ce principe; qu'il suit de là que le juge des référés du tribunal administratif de Marseille a méconnu la portée des dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative en faisant droit, sur le fondement de ce texte, aux demandes dont il avait été saisi en vue d'enjoindre au maire de convoquer à cette fin le conseil municipal ;

DOCUMENT 8

Article UNSA Territoriaux – 22 mars 2022

Libre administration : les maires n'ont pas tous les droits !

Le principe de libre administration des collectivités locales autorise-t-il un maire ou un président d'exécutif à s'affranchir de toutes les règles ?

Certains collègues nous font remarquer qu'il est fréquent que des élus territoriaux s'appuient sur ce principe pour refuser d'accorder un droit individuel ou collectif édicté par des dispositions législatives (loi) ou réglementaires (décrets et arrêtés).

Or, contrairement à certaines idées reçues, le principe de libre administration ne constitue pas une base juridique suffisante pour refuser ou accorder un droit aux agents. En effet, ce principe régit les conditions constitutionnelles au regard desquelles le législateur peut adopter les lois concernant les collectivités locales. Il ne concerne pas directement les relations d'un agent avec son administration.

Ce principe est tiré de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

A défaut de précision, la doctrine juridique reconnaît que ce principe recouvre l'ensemble des garanties préservant l'existence des collectivités territoriales au regard de l'organisation décentralisée de l'État.

Que garantit réellement ce principe ?

Il permet aux collectivités territoriales de défendre leur autonomie. Le principe de libre administration implique que les pouvoirs essentiels au sein des collectivités territoriales soient confiés à des assemblées élues. Ainsi, les autorités locales ne peuvent pas être désignées par le représentant de l'État.

La libre administration des collectivités territoriales implique aussi la liberté d'organisation des collectivités territoriales qui induit que celles-ci organisent leurs services comme elles le souhaitent.

Le principe de libre administration sous-tend l'existence d'attributions effectives que la loi doit reconnaître aux conseils élus. La notion d'attributions effectives suppose que les collectivités territoriales puissent disposer d'une capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires. A titre d'illustration, le Conseil Constitutionnel (Conseil constitutionnel, 20 janvier 1984, n°83-168 DC) a ainsi censuré des dispositions de la loi relative à la fonction publique territoriale qui privaient les collectivités du droit de procéder librement à la nomination de leurs agents, en considérant que la liberté de décision et de gestion des collectivités en matière de personnel était inhérente à la libre administration.

La libre administration des collectivités locales dépend aussi des moyens financiers qui leur sont dévolus. Le Conseil constitutionnel a jugé que les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources globales des collectivités locales ou même de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration.

En outre, les collectivités territoriales doivent conserver la liberté d'utiliser leurs ressources : les dépenses obligatoires prévues par le législateur doivent être définies « avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration »(Cons. Const. 29 mai 1990, n°90-274 DC).

Qui est chargé d'encadrer le principe de libre administration ?

C'est le Conseil constitutionnel et sa jurisprudence qui, au cas par cas, déterminent le contenu du principe de libre administration. Le principe de libre administration des collectivités territoriales est décliné par les lois de décentralisation. Si ces dernières déterminent la constitution de collectivités territoriales sous forme de structures autonomes de droit public, elles impliquent également que l'État exerce un contrôle strict sur l'exercice des compétences qui leur sont confiées par le législateur.

En bref, la décentralisation repose donc sur un équilibre entre le principe de libre administration et l'autonomie encadrée sous le contrôle exercé par l'État.

En effet, la décentralisation n'a jamais été synonyme de liberté totale et sa limite relève du contenu de la loi qui s'impose aux exécutifs. Sa bonne application relève aussi du contrôle de légalité exercé par le préfet et des décisions des juridictions administratives, voire judiciaires.

Finalement, et c'est ce qu'il faut retenir, les déclarations d'intention des exécutifs territoriaux et leurs décisions sont impérativement soumises au respect du principe de légalité (issu de la loi et des décrets d'application).

Un maire ou un Président ne fait donc pas ce qu'il veut !