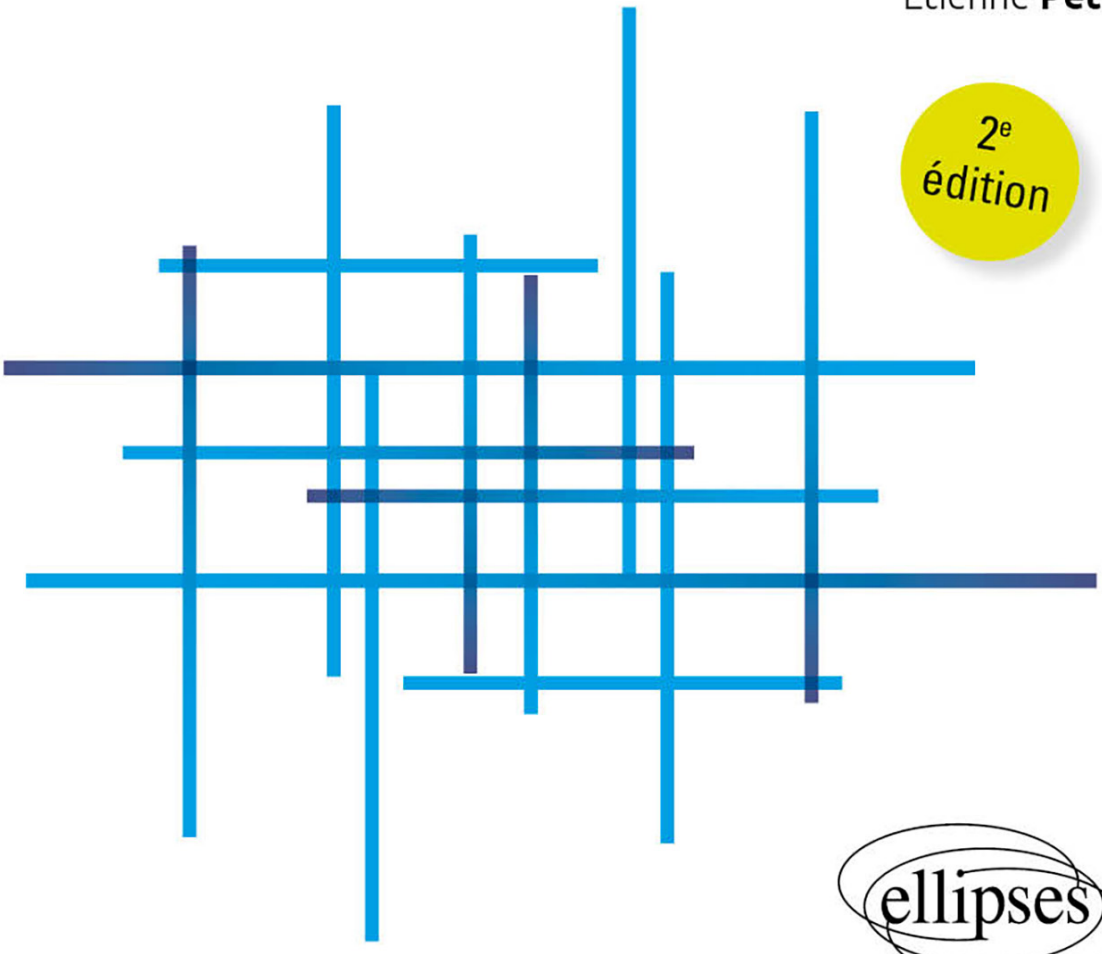
LE DROIT EN FICHES ET EN TABLEAUX

Les **institutions administratives** en tableaux

Étienne **Petit**

2e édition



ellipses

LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

EN TABLEAUX

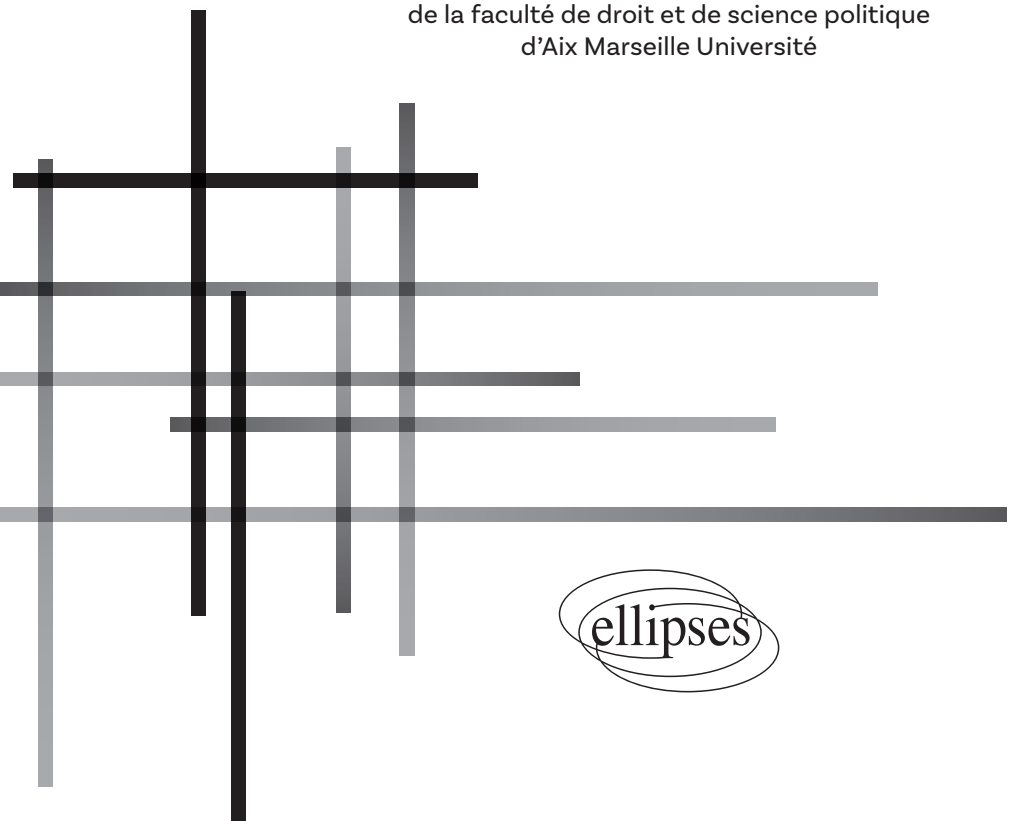
Le droit en fiches et en tableaux

LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

EN TABLEAUX

2e édition

Étienne **PETIT**
Administrateur de l'État et sous-préfet
Enseignant à l'Institut d'études politiques de Fontainebleau
Ancien élève de l'Institut Portalis
de la faculté de droit et de science politique
d'Aix Marseille Université



ellipses

Retrouvez tous les titres de la collection **Le droit en fiches et en tableaux** sur :
www.editions-ellipses.fr

Mise en pages : Nord Compo

ISBN 9782340-109902
©Ellipses Édition Marketing S.A., 2025
8/10 rue la Quintinie 75015 Paris

DANGER
LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5.2° et 3°a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective », et d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).
Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

Sommaire

Table des abréviations 7

Introduction

1re partie

Les principes fondamentaux de l'administration française

Titre 1. Les différentes modalités d'organisation administrative et territoriale d'un État unitaire 14

Chapitre 1. La centralisation 14

Chapitre 2. La déconcentration 18

Chapitre 3. La décentralisation 20

Titre 2. Les principes régissant les institutions administratives 22

Chapitre 1. La personnalité morale de droit public 22

Chapitre 2. Les compétences 24

Chapitre 3. La libre administration des collectivités territoriales 26

Chapitre 4. La consultation préalable 32

Chapitre 5. Les principales instances consultatives 34

2e partie

Les institutions administratives centrales

Titre 1. L'administration centrale active 38

Chapitre 1. Le Président de la République 38

Chapitre 2. Le Premier ministre 46

Chapitre 3. Le membre du gouvernement 54

Titre 2. L'administration centrale consultative 60

Chapitre 1. Le Conseil d'État 60

Chapitre 2. Le conseil économique, social et environnemental (CESE) 64

Chapitre 3. Les autres organismes consultatifs 66

Titre 3. L'administration centrale de contrôle 68

Chapitre 1. Les organes du contrôle interne de l'administration 68

Chapitre 2. La fonction juridictionnelle du Conseil d'État 70

Chapitre 3. Les fonctions non juridictionnelles de la Cour des comptes 74
Chapitre 4. La fonction juridictionnelle de la Cour des comptes 76
Titre 4. Les organismes d'administration centrale 78
Chapitre 1. Les établissements publics nationaux (EPN) 78
Chapitre 2. Le service à compétence nationale 82
Chapitre 3. Les autorités administratives et publiques indépendantes ... 84
Chapitre 4. Le groupement d'intérêt public (GIP) 90

3e partie

Les institutions administratives déconcentrées

Titre 1. La circonscription départementale 94
Chapitre 1. Le préfet de département 94
Chapitre 2. Les services déconcentrés départementaux 100
Titre 2. La circonscription régionale 106
Chapitre 1. Le préfet de région 106
Chapitre 2. Les services de l'État dans la région 108
Titre 3. les autres autorités administratives déconcentrées 112
Chapitre 1. Le préfet de zone de défense et de sécurité 112
Chapitre 2. Le sous-préfet d'arrondissement 114
Chapitre 3. Le maire, autorité administrative déconcentrée 116
Chapitre 4. Les préfets de police 118

4e partie

Les institutions administratives décentralisées

Titre 1. Les collectivités territoriales de droit commun 122
Chapitre 1. La commune 122
Chapitre 2. Le département 128
Chapitre 3. La région 134
Titre 2. Les collectivités à statut particulier 140
Chapitre 1. La Ville de Paris 140
Chapitre 2. La collectivité de Corse 142
Chapitre 3. La métropole de Lyon 144

Titre 3. Les collectivités territoriales situées outre-mer 146

Chapitre 1. Collectivités de l'article 73 de la constitution 146

Chapitre 2. Collectivités de l'article 74 de la constitution 148

Chapitre 3. La Nouvelle-Calédonie 150

Chapitre 4. Les collectivités de l'article 72-3 alinéa 4 de la constitution 152

Titre 4. Regroupements de collectivités territoriales 154

Chapitre 1. La refonte de la carte communale : les EPCI 154

Chapitre 2. Les métropoles : un EPCI-FP sauf Lyon 156

Chapitre 3. Les groupements de personnes morales 158

Chapitre 4. Les spécificités des départements de Moselle (57), du Bas-Rhin (67) et du Haut-Rhin (68) 160

Chapitre 5. Les spécificités de la région île de France 162

Titre 5. Les contrôles des actes administratifs 164

Chapitre 1. Le contrôle de légalité 164

Chapitre 2. Le contrôle budgétaire 168

Titre 6. La décentralisation fonctionnelle 170

Chapitre 1. Les établissements publics locaux (EPL) 170

Chapitre 2. Les entreprises publiques locales 172

Chapitre 3. Le groupement d'intérêt public local 174

Table des abréviations

AAI : Autorité administrative indépendante
ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AE : Autorisation d'engagement
al. : alinéa
ANAH : Agence nationale de l'habitat
ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
API : Autorité publique indépendante
APUC : Administration publique centrale
ARS : Agence régionale de santé
art. : article
Ass. : Assemblée plénière
CAA : Cour administrative d'appel
CCH : Code de la construction et de l'habitation
CE : Conseil d'État
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
CESE : Conseil économique social et environnemental
CFPT : Code de la fonction publique territoriale
CGFP : Code général de la fonction publique
CJA : Code de justice administrative
CJF : Code des juridictions financières
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
COM : Contrat d'objectif et de moyens
CP : Crédit de paiement
CRPA : Code des relations entre le public et l'administration
CRPM : Code rural et de la pêche maritime
CRTC : Chambre régionale et territoriale des comptes
CSP : Code de la santé publique
CT : Collectivité territoriale
D : Décret
D* : Décret en conseil des ministres
DAC : Direction d'administration centrale
DDETS : Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDFIP : Direction départementale des finances publiques
DDI : Direction départementale interministérielle
DDT : Direction départementale des territoires
DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux
DirCab : Directeur de cabinet
DPV : Dotation quartier de la ville
DSDEN : Direction des services de l'éducation nationale
DSIL : Dotation de soutien à l'investissement local
DRAC : Direction régionale des affaires culturelles

DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRAJES : Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREETS : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRFiP : Direction régionale des finances publiques
DSDEN : Direction des services départementaux de l'éducation nationale
EMP : État-major particulier
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
EPCI-FP : Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPL : Établissement public local
EPN : Établissement public national
EPT : Établissement public territorial
ETP : Équivalent temps plein
ETPT : Équivalent temps plein travaillé
FNR : Fin de non-recevoir
FPE : Fonction publique d'État
FPH : Fonction publique hospitalière
FPT : Fonction publique territoriale
FranceAgriMer : Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer
GCS : Groupement de coopération sanitaire
GCSMS : Groupement de coopération sanitaire ou médico-social
GIP : Groupement d'intérêt public
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
JORF : Journal officiel de la république française
L : Déclassement législatif
LO : Loi organique
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
OFB : Office français de la biodiversité
ODAC : Organisme divers d'administration centrale
ODEADOM : Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer
PAP : Projet annuel de performance
PDEC : Préfet délégué pour l'égalité des chances
PLF : Projet de loi de finances
PM : Premier ministre
PR : Président de la République
R : Décret après avis du Conseil d'État
R* : Décret en conseil des ministres après avis du Conseil d'État
RAP : Rapport annuel de performance
RFGP : Responsabilité financière du gestionnaire public
ROD : Rapport d'observations définitives
ROP : Relevé d'observations provisoires
RPA : Rapport public annuel
RPT : Rapport public thématique
SCN : Service à compétence nationale
SCSP : Subvention pour charges de service public
SDJES : Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
SG : Secrétaire général
SGAE : Secrétariat général pour les affaires européennes

SGAR : Secrétariat général pour les affaires régionales
SGCD : Secrétariat général commun départemental
SGDSN : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SGG : Secrétariat général du gouvernement
SIVOM : Syndicat à vocation multiple
SIVU : Syndicat à vocation unique
SPCM : Sous-préfet chargé de mission auprès du Préfet
TA : Tribunal administratif
TAAF : Terres australes et antarctiques françaises
TC : Tribunal des conflits
TFUE : Traité de fonctionnement de l'Union européenne
TUE : Traité de l'Union européenne

Introduction

I. Les formes de l'État

A. La notion de compétences

La compétence s'entend comme l'aptitude pour une institution à prendre un acte unilatéral. Conformément au principe de séparation des pouvoirs, il existe une répartition verticale des pouvoirs qui permet une classification des États entre le modèle fédéral et le modèle unitaire.

B. Le transfert de compétences ascendant : l'État fédéral

Dans un État fédéral, la subsidiarité est ascendante ; ce sont les États fédérés qui détiennent la compétence de principe. Les entités fédérées sont souveraines et décident de mutualiser certaines compétences et d'en confier la gestion à une entité fédérale ; elles conservent par principe des compétences à leur niveau qu'elles organisent et administrent librement. Dans un État fédéral, le moteur de la répartition des compétences est ascendant et reste aux États fédérés.

C. Le transfert de compétences descendant : l'État unitaire

Dans un État unitaire, c'est l'État qui décide de la répartition des compétences entre les personnes publiques aussi bien de manière horizontale en confiant des compétences notamment à des EPN, GIP ou de manière verticale, quand l'État crée, étend ou transfert des compétences à des collectivités territoriales, estimant qu'une compétence sera mieux administrée au niveau local conformément au principe de subsidiarité. À noter la contrepartie financière prévue par l'article 72-2 alinéa 4 de la constitution pour tout transfert, extension ou création d'une compétence à une collectivité territoriale. Dans un État unitaire, le moteur de la répartition des compétences est descendant et reste à l'État Unitaire.

Enfin, la constitution française du 4 octobre 1958 (article 74 alinéa 2 tiret 2 qui renvoie à l'article 73 alinéa 4) prévoit un domaine de compétences réservées à l'État unitaire qui ne peut pas faire l'objet d'un transfert : la nationalité, les droits civiques, les garanties, des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral ; cette liste peut être complétée par une loi organique.

II. La typologie des institutions

A. La notion d'institution

Le doyen Maurice Hauriou définit l'institution comme « une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social » ; trois éléments constituent ainsi la notion d'institution : i) l'idée d'œuvre c'est-à-dire à la fois la définition d'un but et des moyens pour y parvenir, à l'instar d'un objet social d'une entreprise ; ii) des organes et des procédures qui fixent des règles d'organisation et de fonctionnement et iii) une « manifestation de communion » au sein de ces organes.

Il en ressort que la théorie de l'institution permet d'encadrer l'État par le droit.

B. L'institution politique

Une institution politique a pour objet l'organisation de la cité ; certaines institutions sont uniquement politiques comme les deux chambres du Parlement ou certaines procédures comme les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dont les règles sont

fixées dans la constitution et interprétées par le conseil constitutionnel. D'autres institutions sont duales comme le Président de la république qui est à la fois une autorité politique et administrative. Enfin certaines institutions sont uniquement administratives comme les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes.

C. L'institution juridictionnelle

L'article 267 TFUE institue une procédure de question préjudicielle en provenance d'une « juridiction » d'un État membre de l'UE ; elle lui permet de surseoir à statuer et de demander à la CJUE de trancher préalablement une question juridique. Pour accepter la recevabilité des questions posées, la CJUE est amenée à préciser si l'organisme de renvoi possède le caractère d'une « juridiction ». La CJUE, depuis l'arrêt du 30 juin 1966 *Vaassen-Göbbels* tient compte d'un ensemble d'éléments structurels et fonctionnels pour apprécier le caractère juridictionnel d'une institution : i) la base juridique légale de l'organisme, ii) sa permanence, iii) le caractère obligatoire de sa juridiction, iv) la nature contradictoire de sa procédure, v) l'application par cet organe des règles de droit et vi) son indépendance et vii) sa décision est revêtue des attributs de l'autorité de la force jugée.

D. L'institution administrative

Dans le prolongement de la théorie du doyen Hauriou, une institution administrative se caractérise par trois critères :

- un critère fonctionnel, une institution administrative assure des fonctions d'intérêt général ;
- un critère structurel, étant donné que la France est un État unitaire une institution administrative en France est une structure créée par la volonté de l'État ;
- un critère matériel : une institution administrative est dotée d'un certain nombre de prérogatives de puissance publique (par exemple pouvoir de décision, nomination, réglementaire, sanction, injonction, consultation et son contentieux relève de la compétence du juge administratif).

En application de la jurisprudence de la CJUE, une institution administrative ne doit pas présenter les caractéristiques d'une institution juridictionnelle.

La répartition verticale de la compétence de principe entre les institutions en fonction de la forme de l'État

État fédéral
Compétence d'attribution
États fédérés
Compétence de principe

État unitaire
Compétence de principe
Collectivités territoriales et établissements publics
Compétences d'attribution

1re partie

Les principes fondamentaux de l'administration française

Titre 1. Les différentes modalités d'organisation administrative et territoriale d'un État unitaire

Chapitre 1. La centralisation

Section 1. Un mode d'organisation et de fonctionnement de l'État

La centralisation est un mode d'organisation d'un État unitaire dans lequel les décisions administratives sont prises par des organismes centraux ; l'État est la seule personne morale de droit public à disposer du pouvoir de décision. L'existence de circonscriptions administratives reste possible pour la mise en œuvre des politiques publiques. En France, il existe toujours des éléments de centralisation de l'administration par l'État. D'ailleurs, puisque la décision n° 97-180 du conseil constitutionnel a indiqué que l'article 2 de la loi n° 92-125 avait un caractère réglementaire, il a pu être abrogé par le décret n° 97-463 et laisser au seul pouvoir réglementaire le soin de définir la composition et la répartition des attributions entre les administrations civiles de l'État. Ainsi, actuellement, l'article 3 du décret n° 2015-510 précise que les administrations centrales de l'État d'une part « *assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'appui des services déconcentrés, d'orientation, d'évaluation et de contrôle* » et d'autre part qu'elles « *peuvent se voir confier des missions opérationnelles qui présentent un caractère national* ».

Section 2. La structure de l'administration centrale de l'État

§ 1. Le secrétariat général, les directions générales, directions et services

Le décret n° 87-389 prévoit, dans chaque ministère, un secrétariat général du ministère dont les missions types sont listées par l'article 3-8. Des décrets signés par le Premier ministre fixent l'organisation des ministères en directions générales, directions et services. Le ministre n'est compétent que pour définir par arrêté l'organisation au sein de chaque direction générale, direction et service. Chaque direction ou service est organisé en sous-direction dirigée par un sous-directeur ; la sous-direction est subdivisée en bureaux dirigés par un chef de bureau. L'article 18-1 du décret n° 2019-1594 renvoie à un arrêté interministériel la définition du plafond du nombre d'emplois de chef de service, de sous-directeur, d'expert de haut niveau ou de directeur de projet.

§ 2. Les services à compétence nationale (SCN)

Le service à compétence national est un mode d'organisation de l'administration d'État. L'article 2 du décret n° 2015-510 mentionne que les administrations civiles de l'État se composent aussi de SCN et son article 4 ajoute que ses missions sont opérationnelles et nationales. Le régime juridique des SCN est régi par le décret n° 97-464 ; il n'est pas doté de la personnalité morale. Le lien avec l'autorité dont il relève est hiérarchique et non tutélaire.

Le périmètre de l'administration centrale

<table>
<tr><td rowspan="4">Les institutions administratives centralisées</td><td>Services généraux des administrations centrales</td><td rowspan="5">Administrations publiques centrales au sens de l'INSEE
APUC</td></tr>
<tr><td>Service à compétence nationale (SCN)</td></tr>
<tr><td>Organismes divers d'administration centrale (ODAC)</td></tr>
<tr><td>Autorité administrative indépendante (AAI) et autorités publiques indépendantes (API)</td></tr>
<tr><td>Institutions juridictionnelles</td><td>Les institutions juridictionnelles des ordres de juridictions</td></tr>
<tr><td>Institutions administratives déconcentrées</td><td>Services déconcentrés de l'État</td><td></td></tr>
</table>

§ 3. Les administrations publiques centrales (APUC) et les organismes divers d'administration centrale (ODAC)

L'INSEE définit le périmètre des administrations publiques (APU) à partir d'un critère de finalité : il s'agit d'un organisme dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Cette notion sert à la comptabilisation par l'UE de la dépense publique pour chaque pays et de mesure du déficit public conformément au règlement de l'UE n° 2223/96. Le sous-secteur des administrations publiques centrales (APUC) englobe les administrations d'État, les ODAC mais également les services déconcentrés (qui ne sont pas des organismes centralisés). Les ODAC regroupent des organismes auxquels l'État a confié une compétence de service public, indépendamment du statut juridique retenu ou de l'existence d'une personnalité morale. La liste des ODAC est tenue par l'INSEE qui l'actualise annuellement ; elle a été publiée dernièrement en mai 2024. Par principe et conformément à l'arrêté du 19 août 2023, les ODAC ne peuvent pas contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à 12 mois ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.

§ 4. Les opérateurs de l'État

La notion d'opérateur de l'État est définie principalement par trois critères : i) l'organisme exerce une activité de service public qui se rattache explicitement à la mise en œuvre d'une politique publique définie par l'État et dont la structure du budget est répartie en mission/programme/action conformément à la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) ; ii) un financement majoritairement par l'État directement sous forme de subvention (subvention pour charges de service public) ou indirectement sous forme de ressources affectées notamment fiscales ; l'opérateur peut exercer des activités marchandes de manière accessoire et iii) un contrôle direct par l'État indépendamment de la participation de l'État au conseil d'administration de l'opérateur dès lors qu'il exerce une tutelle en mesure d'orienter les décisions stratégiques.

Ce faisceau de critères n'est ni suffisant ni nécessaire : ces critères ne sont pas suffisants puisque le jaune budgétaire « *opérateurs* » qui accompagne le projet de loi de finances (PLF) précise seulement la possibilité pour un organisme qui respecte ces critères de qualification d'être intégré à la liste des opérateurs, mais elle n'est pas automatique ; d'autre part, ces critères ne sont pas nécessaires cumulativement, puisque le même jaune budgétaire précise que d'autres critères peuvent être pris en compte. Au final, l'objectif est de rechercher la proximité de l'organisme par rapport aux missions et aux règles budgétaires de l'État pour obtenir la qualification de l'État et être listé dans le jaune budgétaire « opérateurs ».

Ainsi, du fait de la flexibilité de ces critères, les notions d'ODAC et d'opérateur ne se superposent pas ; par exemple le jaune budgétaire mentionne que l'office national des forêts (ONF) a la qualité d'opérateur de l'État mais n'est pas un ODAC.