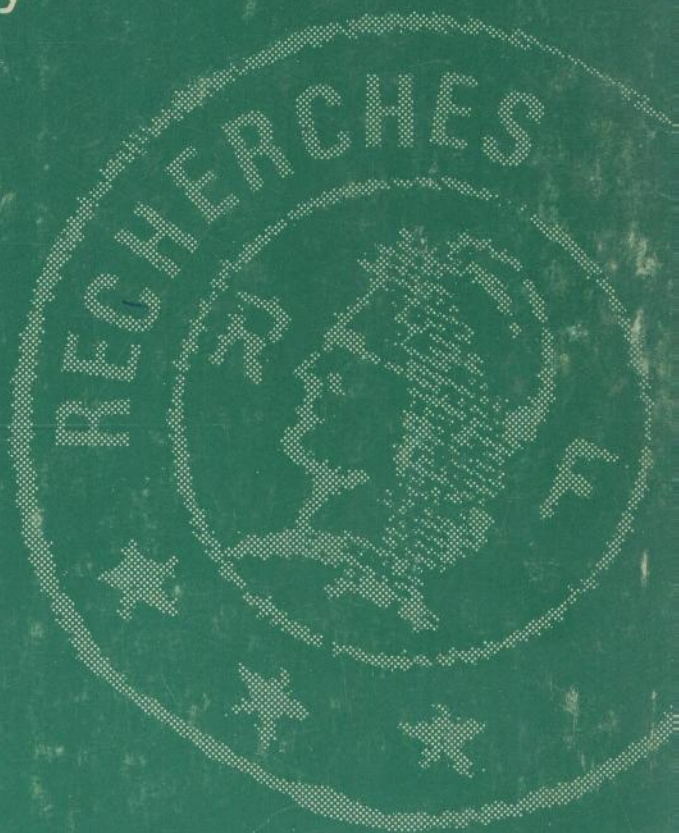


bibliothèque des collectivités locales

# la tutelle de l'Etat sur les communes

Guy Melleray



 sirey

# bibliothèque des collectivités locales

collection dirigée par :

Louis Favoreu  
Président de  
l'Université de droit,  
d'économie et des sciences  
d'Aix-Marseille  
Professeur à  
la Faculté de droit et  
de science politique

Jacques Moreau  
Professeur à  
la Faculté  
des sciences juridiques  
Université de Rennes  
Directeur du C.U.R.E.M.

Franck Moderne  
Professeur à  
la Faculté de droit et  
des sciences économiques  
de Pau  
Directeur du  
Centre d'études des  
collectivités locales.

# la tutelle de l'Etat sur les communes

7941 2/10

Dr 281 (2)



Guy Melleray

Docteur en Droit  
Maître assistant à  
l'Université de Pau  
et des Pays de l'Adour

Sirey  
22 rue Soufflot  
75005 Paris  
1981

# TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE .....	XI
INTRODUCTION .....	1
PREMIÈRE PARTIE: LA NOTION DE TUTELLE .....	13
TITRE 1: LE POUVOIR DE TUTELLE .....	17
Chapitre 1: L'EXISTENCE DU POUVOIR DE TUTELLE .....	19
Section I: <i>La signification du pouvoir de tutelle</i> .....	20
I. Le pouvoir de tutelle marque les limites de la décentralisation .....	20
1) La nécessité de la décentralisation .....	21
2) La nécessité du pouvoir de tutelle .....	27
II. Le pouvoir de tutelle précise le contenu de la décentralisation .....	30
1) L'indétermination des affaires locales rend nécessaire l'existence du pouvoir de tutelle .....	31
2) Une répartition précise des compétences permet la réduction du pouvoir de tutelle .....	35
Section II: <i>La justification du pouvoir de tutelle</i> .....	39
I. Les finalités permanentes du pouvoir de tutelle .....	39
1) La protection de l'intérêt général .....	40
2) La protection de la commune .....	44
3) La protection des tiers .....	46
II. Les finalités actuelles de la politique de tutelle .....	47
1) Le réaménagement des structures .....	47
2) L'orientation sélective des équipements .....	52
3) La surveillance économique .....	54
Chapitre 2: L'ESSENCE DU POUVOIR DE TUTELLE .....	57
Section I: <i>Le pouvoir de tutelle est un pouvoir de contrôle</i> .....	58
I. La notion de contrôle n'exclut pas le pouvoir de tutelle .....	59
1) L'analyse des conceptions doctrinales .....	59
2) La conception proposée .....	62
II. La notion de contrôle rend compte du pouvoir de tutelle .....	65
1) La notion de contrôle rend compte de l'unité du pouvoir de tutelle .....	65
2) La notion de contrôle rend compte de la totalité du pouvoir de tutelle .....	67

Section II: <i>Le pouvoir de tutelle est un pouvoir spécifique</i> .....	69
I. Le pouvoir de tutelle se distingue du pouvoir hiérarchique ..	70
1) La mise en œuvre de la distinction .....	70
2) La portée de la distinction .....	74
II. Le pouvoir de tutelle n'est pas un pouvoir de co-action ....	77
1) La critique théorique de la thèse de la co-action .....	78
2) La réfutation contentieuse de la thèse de la co-action ...	80
III. Le pouvoir de tutelle sur les collectivités locales se distingue du pouvoir de contrôle sur les établissements publics .....	82
1) Les différences de nature des deux pouvoirs .....	83
2) Les différences de condition d'exercice des deux pouvoirs .....	85
TITRE 2: LA DÉCISION DE TUTELLE .....	91
Chapitre 1: L'ÉLABORATION DE LA DÉCISION DE TUTELLE .....	93
Section I: <i>Les détenteurs de la compétence de tutelle sur les communes</i> .....	94
I. Le principe de la compétence des autorités préfectorales ....	95
1) La compétence du préfet .....	95
2) La compétence du sous-préfet .....	98
3) La compétence du secrétaire général de préfecture .....	101
II. Les exceptions au principe .....	102
1) La compétence du conseil général .....	103
2) La compétence ministérielle .....	105
3) Les délégations de compétence .....	108
Section II: <i>La mise en œuvre de la compétence</i> .....	110
I. L'obligation de tutelle .....	111
1) L'existence de l'obligation .....	111
2) La portée de l'obligation .....	114
II. La latitude d'action de l'autorité de tutelle .....	115
1) La procédure consultative .....	115
2) La procédure contradictoire .....	118
3) La motivation de la décision de tutelle .....	120
Chapitre 2: L'EXÉCUTION DE LA DÉCISION DE TUTELLE .....	126
Section I: <i>L'entrée en vigueur de la décision de tutelle</i> .....	127
I. Les modes d'expression de la décision de tutelle .....	127
1) Les décisions implicites de tutelle .....	128
2) Les décisions explicites de tutelle .....	131
II. Les effets de la décision de tutelle .....	133
1) Les effets de la décision de tutelle à l'égard des actes de la commune .....	133
2) Les effets de la décision de tutelle à l'égard de l'autorité de tutelle .....	140
Section II: <i>Le contrôle de la décision de tutelle</i> .....	141
I. Le contrôle de légalité .....	142

1) L'étendue du contrôle de l'égalité .....	142
2) L'efficacité du contrôle .....	145
II. Le contrôle de responsabilité .....	149
1) La responsabilité en cas d'action .....	150
2) L'inaction de l'autorité de tutelle .....	155
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE .....	157
DEUXIÈME PARTIE: LES PROCÉDÉS DE TUTELLE .....	159
TITRE 1: LES PROCÉDÉS DE TUTELLE DIRECTE .....	163
Chapitre 1: LES PROCÉDÉS DE TUTELLE DIRECTE SUR LES ACTES ADMINISTRATIFS .....	165
Section I: <i>Les procédés de veto</i> .....	165
Sous-section I: <i>Les veto sur les délibérations du conseil municipal</i> .....	166
I. L'annulation des délibérations du conseil municipal .....	167
1) Les causes de l'annulation .....	167
2) Le régime de l'annulation .....	173
II. L'approbation des délibérations du conseil municipal .....	177
1) Le déclin de l'approbation .....	178
2) La portée relative du déclin de l'approbation .....	184
Sous-section II: <i>Les veto sur les actes du maire</i> .....	189
I. Le champ d'application des veto .....	189
1) Les actes soumis au veto .....	190
2) La mise en œuvre des veto .....	192
II. L'inutilité des veto préfectoraux .....	194
1) Les pouvoirs propres du préfet .....	195
2) Les pouvoirs transférés au préfet .....	197
3) Les pouvoirs officieux du préfet .....	200
Section II: <i>La substitution</i> .....	201
I. Le domaine de la substitution .....	202
1) L'exigence d'un texte .....	205
2) L'obligation d'agir .....	206
II. Les conséquences de la substitution .....	210
1) Les pouvoirs de l'autorité de tutelle .....	210
2) Le contentieux de la substitution .....	211
Chapitre 2: LA TUTELLE BUDGÉTAIRE .....	217
Section I: <i>Les veto budgétaires</i> .....	218
I. Les veto sur les ressources .....	218
1) Les veto sur les ressources fiscales .....	219
2) Les veto sur les ressources non fiscales .....	231
II. Les veto sur les dépenses .....	233
1) Le veto de légalité .....	233
2) Le veto de régularité .....	234

Section II: <i>Les obligations budgétaires</i> .....	239
I. L'obligation d'équilibre .....	240
1) L'étendue de l'obligation d'équilibre .....	240
2) Les sanctions de l'obligation d'équilibre .....	245
II. Les dépenses obligatoires .....	249
1) L'étendue des dépenses obligatoires .....	250
2) L'inscription d'office .....	254
Chapitre 3: LA TUTELLE SUR LES PERSONNES .....	256
Section I: <i>Les sanctions individuelles</i> .....	256
I. La démission d'office des conseillers municipaux .....	257
1) Les causes de la démission d'office .....	257
2) Une compétence limitée du préfet .....	259
II. La suspension et la révocation du maire et des adjoints .....	262
1) Une compétence discrétionnaire de l'autorité de tutelle ..	262
2) Une procédure protectrice .....	266
Section II: <i>La sanction collective</i> .....	270
I. Les causes de la dissolution .....	270
1) La dissolution sanction .....	271
2) La dissolution recherchée .....	273
II. La mise en œuvre de la dissolution .....	274
1) La procédure de dissolution .....	274
2) Le contrôle juridictionnel de la dissolution .....	276
TITRE 2: LES PROCÉDÉS DE TUTELLE INDIRECTE .....	279
Chapitre 1: L'ORIENTATION .....	281
Section I: <i>Les procédés juridiques d'orientation</i> .....	282
I. L'orientation des politiques d'équipement communal .....	282
1) L'État oriente la définition des politiques d'équipement communal .....	283
2) L'État oriente la réalisation des politiques d'équipement communal .....	289
II. L'utilisation des actes-type .....	292
1) Le recours à l'acte-type .....	293
2) L'efficacité des actes-type .....	298
Section II: <i>Les procédés financiers d'orientation</i> .....	302
I. L'attribution des subventions .....	303
1) Les mécanismes juridiques .....	304
2) La signification des subventions .....	312
II. Le contrôle des emprunts communaux .....	313
1) La mutation du contrôle .....	314
2) La réalité du contrôle indirect .....	317
Chapitre 2: LA COLLABORATION .....	322
Section I: <i>L'élaboration conjointe des documents d'urbanisme</i> ..	323
I. Une concertation tronquée .....	324

1) Le principe de la concertation .....	325
2) Les modalités de la concertation .....	329
II. Une collaboration inégalitaire .....	334
1) L'inégalité entre l'État et les communes .....	334
2) Les inégalités entre communes .....	338
Section II: <i>La collaboration avec les services techniques de l'État.</i> ..	343
I. Un volontariat illusoire .....	343
1) Un système maîtrisé par les services techniques de l'État ..	344
2) Un choix tronqué .....	348
II. De vraies relations contractuelles .....	350
1) La nature juridique des relations entre les communes et les services techniques .....	350
2) La responsabilité des services techniques .....	354
Chapitre 3: LA CONTRACTUALISATION .....	360
Section I: <i>Une apparence contractuelle</i> .....	362
I. Essai de classification des contrats entre l'État et les collectivités locales .....	363
1) Les contrats d'aménagement liés au Plan .....	364
2) Les contrats indépendants du Plan .....	367
II. L'élaboration des contrats .....	369
1) La négociation des contrats .....	370
2) La conclusion des contrats .....	376
Section II: <i>Un contenu réglementaire</i> .....	378
I. Des engagements pseudo-contractuels .....	379
1) La réfutation de la qualification contractuelle .....	380
2) La qualification proposée .....	385
II. Des instruments de contrôle .....	388
1) Les objectifs du contrôle .....	388
2) L'efficacité du contrôle .....	391
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE .....	393
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	394