

GIS-GRALE
GROUPEMENT DE RECHERCHE
SUR L'ADMINISTRATION LOCALE EN EUROPE

DROIT et GESTION
des **Collectivités Territoriales**

Le retour des maires

2020

EDITIONS
LE MONITEUR

Textes /
Jurisprudence /
Doctrine et pratiques /

GIS-GRALE
GROUPEMENT DE RECHERCHE
SUR L'ADMINISTRATION LOCALE EN EUROPE

DROIT et GESTION
des **Collectivités Territoriales**

Le retour des maires

2020

EDITIONS
LE MONITEUR

Textes /
Jurisprudence /
Doctrine et pratiques /

INTRODUCTION

LE MAIRE, UN ÉTERNEL RETOUR ?

Nicolas KADA

Professeur de droit public

La crise du Covid-19, les manifestations des Gilets jaunes, l'organisation du Grand débat national, les élections municipales sans fin du printemps 2020 comme les discours gouvernementaux ou présidentiels ont une nouvelle fois placé la commune et surtout son édile au cœur des débats publics. Le maire, cette figure traditionnelle du pouvoir local, ce notable tant décrié, cet exécutif aux pouvoirs parfois dénoncés comme excessifs, cet élu qui voit parfois sa propre responsabilité engagée, cet agent de l'État qui ne dit pas son nom... autant de facettes d'une même institution singulière et majeure dans le paysage politico-administratif français et européen. Faut-il pour autant détecter un « retour » ? Ce terme suppose en effet un « départ » que rien, factuellement et juridiquement, ne semble attester. Autant les communes peuvent être décriées, autant les maires n'ont jamais réellement fait l'objet d'un quelconque procès. Ce dossier n'a d'autre prétention que d'en apporter la démonstration, sans pour autant gommer les clichés et autres représentations que véhicule inévitablement cette institution. Historiquement et juridiquement, les maires demeurent pourtant incontournables, voire indépassables.

Depuis l'an VIII, la tradition française veut que les organes exécutifs locaux soient des autorités unipersonnelles et non collégiales, au nom d'une efficacité nécessaire. Et ce n'est pas le principe de l'élection de ces organes exécutifs instauré pour les maires dès 1882 et étendu aux exécutifs des autres collectivités en 1982 qui a remis en cause cette caractéristique. En effet, la loi du 28 mars 1882 a étendu le principe de l'élection du maire à toutes les communes (avant d'être repris par la « Charte municipale » du 5 avril 1884 et suspendu par la suite par le seul régime de Vichy), l'anomalie parisienne en la matière disparaissant avec la loi du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la Ville de Paris. Dans presque toutes les collectivités décentralisées (sauf celles à statut particulier), les exécutifs locaux sont élus par les assemblées délibérantes en leur sein et en exercent ensuite la présidence. Le caractère unipersonnel de la fonction exécutive apparaît d'ailleurs d'autant plus marqué que c'est d'abord le chef de l'exécutif qui est élu, puis dans un second temps ses adjoints ou vice-présidents : la dimension collégiale est généralement

absente, à la différence du modèle gouvernemental en vigueur dans la Constitution de la V^e République.

Faut-il en déduire que les exécutifs communaux se réduisent aux seuls maires ? Dans quelle mesure leurs adjoints et autres conseillers délégués ne sont-ils pas soumis au même régime juridique d'élection ? Le fait est que la durée de leurs mandats est identique et que leur désignation intervient immédiatement après celle du chef de l'exécutif local dans des modalités fortement similaires. Pour autant, la règle de droit semble rappeler en permanence l'absence de collégialité de l'exécutif, constituant là encore une différence de taille avec le régime constitutionnel de la V^e République. Certes, il existe une solidarité entre eux lors de l'entrée en fonction, mais l'organisation de ce qui pourrait s'apparenter à une « équipe exécutive » dépend tout autant de la volonté du maire que des décisions prises par l'assemblée délibérante : le nombre d'adjoints (art. L. 2122-1), le choix de chaque personne sur chacun des postes, la création d'adjoints supplémentaires relèvent par exemple de délibérations et donc d'une volonté politique expresse de l'assemblée locale. Par ailleurs, la collégialité de l'ensemble des membres qui composent l'exécutif est très limitée. Toute décision qui serait prise, par exemple, au nom de la municipalité serait juridiquement nulle et non avenue.

Dans un système institutionnel local très proche d'un régime de séparation stricte des pouvoirs, l'indépendance organique du maire est une conséquence directe de l'absence de risque de destitution par l'assemblée délibérante ou les électeurs eux-mêmes. Plus largement, comme le souligne Yves Mény, dans de nombreux États occidentaux – et pas seulement d'ailleurs – la construction des institutions locales est inspirée du référent national. C'est notamment vrai en France et cette analyse vaut tout autant pour l'architecture des institutions, que pour leur fonctionnement et la désignation des membres dirigeants. Ainsi, le modèle parlementaire en vigueur en Allemagne, Italie et Espagne a-t-il influencé les structures fédérées ou régionales. De la même manière, le système institutionnel fédéral américain se retrouve largement reproduit au niveau des États fédérés (y compris le bicaméralisme, d'ailleurs). Mais la référence ne saurait être que nationale. Il faut en effet constater que l'autorité mayorale ne dérive pas – seulement – du modèle présidentiel central, puisqu'elle lui préexiste. Elle est en effet largement antérieure à la V^e République. Cependant, il est incontestable que le leadership local a été accru et se justifie désormais principalement par la référence parfois inconsciente à la « clé de voûte » du régime politique.

I. Le maire, un faux exécutant

Au niveau communal, la clause générale de compétence, résumée en la célèbre formule législative selon laquelle « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » ne sert pas qu'à circonscrire le champ possible d'intervention de la collectivité, mais permet aussi d'affirmer la compétence de droit commun de l'assemblée délibérante... cantonnant de ce fait formellement l'exécutif dans des compétences d'attribution ou des compétences déléguées par l'assemblée elle-même. Au-delà du travail de préparation des décisions que prendra – ou pas – l'assemblée, le maire doit donc

assumer les fonctions d'exécutant, conformément à ce que prévoit le CGCT de manière assez détaillée pour le premier magistrat de la commune (art. L. 2122-21).

En droit comme en fait, au niveau national et constitutionnel comme au niveau local et législatif, cette fonction d'exécuteur est finalement secondaire car résiduelle. Elle implique que l'organe exécutif puisse s'appuyer sur une délibération qui l'habilite à agir, le juge administratif contrôlant de près la réalité de cette habilitation préalable, notamment dans certains domaines tels que la conclusion de contrats, l'action en justice ou le recrutement du personnel. Mais exécuter signifie aussi obéir et devient donc synonyme d'obligation d'agir ou d'interdiction d'agir si la délibération qui vaut habilitation est entachée d'illégalité, tout en laissant le maire ou président de la collectivité relativement libre quant au choix des modalités d'exécution : celui-ci pourra en effet à sa guise estimer nécessaire de produire des normes complémentaires par voie d'arrêtés et/ou de recourir à des opérations matérielles pour exécuter la délibération de l'assemblée locale.

Disposant ainsi d'une marge de manœuvre de l'exécution même de la délibération, le maire peut donc façonner à sa guise (et apposer ainsi sa propre empreinte) la mise en œuvre concrète de ce qui a été décidé par l'assemblée. Il démontre ainsi, s'il en était besoin, qu'il ne saurait se restreindre à une simple fonction d'exécutant et lui préfère évidemment une fonction plus noble, plus large et plus diversifiée : celle d'exécutif (qui lui donne son nom).

II. Le maire, un vrai exécutif

« Il est malaisé d'enfermer la fonction d'exécutif dans un domaine strictement délimité qui l'identifierait comme tel » précise le professeur Bertrand Faure, avant de poursuivre : « En fait, tout ce qui apparaît nécessaire à la marche du service justifie l'intervention et la fonction du chef de l'exécutif. L'intérêt de l'administration locale est son titre, toutes ses compétences en découlent. » C'est aussi pour cette raison que cette fonction est dominante : l'immense variété des manières de l'appréhender lui donne justement tout son sens et son intérêt. Chef de service certes, mais aussi supérieur hiérarchique de l'ensemble du personnel de la collectivité territoriale, l'exécutif dispose à ce titre de différents pouvoirs dont il peut user librement : création et organisation du fonctionnement d'un service public local, pouvoir de nomination, mutation, avancement ou encore sanctions disciplinaires sont entre ses mains, tout en restant soumis le cas échéant au contrôle de légalité du préfet et au contrôle contentieux du juge administratif.

Le rôle du juge est primordial pour le respect du principe de légalité. Il joue cependant un rôle moins important dans la définition de ce que recouvre cette fonction d'exécutif dont le fondement est d'abord et avant tout légal. Le CGCT désigne en effet l'exécutif de la collectivité comme « seul chargé de l'administration » et la jurisprudence se contente alors de dresser un inventaire des pouvoirs que recouvre cette fonction ainsi légalement définie. Au titre de chef de service, le maire dispose ainsi d'un pouvoir général d'organisation du service, mais l'on sait que la force des exécutifs locaux tient justement au cumul de ce pouvoir avec des attributions propres. Le maire qui bénéficie de surcroît de pouvoirs qu'il exerce au nom de l'État et qui viennent renforcer son autorité. Pourtant, les

attributions reconnues aux maires en tant que chefs de service ne sont pas sans limites : une jurisprudence plutôt foisonnante rappelle régulièrement qu'il incombe à l'assemblée délibérante (et donc pas à l'exécutif) d'intervenir dès lors qu'un choix éminemment politique (ou lié à la clause générale de compétence) sous-tend une question d'organisation en apparence interne. La création ou la suppression d'emplois au sein de la collectivité nécessite ainsi traditionnellement une délibération.

III. Le maire, un irresponsable politique ?

Les rapports qu'entretient le maire avec le conseil municipal sont donc essentiels pour déterminer le périmètre et la nature des fonctions dites « exécutives ». La règle de droit atteint ici ses limites et cède la place à des considérations d'ordre politique ou sociologique, soulignant une nouvelle fois la grande diversité des pratiques locales en ce domaine. Il en va de même en matière de responsabilité politique du maire devant l'assemblée délibérante qui échappe largement à toute organisation par la règle de droit : ce sont généralement l'éthique ou la morale qui expliquent la démission d'un maire.

Certes, il existe une responsabilité disciplinaire et une responsabilité civile des maires mais celles-ci ne leur sont pas propres dans la mesure où elles sont communes à l'ensemble des élus locaux. Seule la responsabilité financière, mise en jeu devant une juridiction spécialisée, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) créée par la loi du 25 septembre 1948, semble viser directement les élus en charge de fonctions exécutives même si ce n'est pas exclusif. Mais il est vrai que son efficacité reste encore à démontrer tant le contentieux qui en relève demeure quantitativement limité et les questions autour de son impartialité restent encore sans réponse. Enfin, en ce qui concerne la responsabilité pénale des maires, et en dépit de l'évolution croissante du contentieux qui les implique, il n'y a pas non plus de spécificités propres tant ils ne constituent pas une catégorie particulière de justiciables face au Code pénal.

C'est donc principalement dans le champ de la responsabilité politique qu'il existe une singularité des maires et plus largement des exécutifs locaux. « Solidement adossé à la loi qui exclut toute responsabilité du maire devant le conseil municipal, puisque ces deux organes sont élus pour la même durée, le maire est progressivement devenu depuis 1959 le "chef d'équipe de l'entreprise municipale", une sorte de PDG » indiquaient déjà en 1984 Maurice Bourjol et Serge Bodard qualifiant alors ce système politique municipal de « mini-présidentialisme ». Quel que soit l'adjectif dont on affuble le régime politique local, une réalité s'impose à la lecture du CGCT : l'exécutif ne souffre d'aucune forme de responsabilité politique devant l'assemblée délibérante, en tout cas au sens habituellement entendu au sein d'un système parlementaire. Il est en effet un dogme qui fonde la démocratie locale et le droit des collectivités territoriales : celui d'une séparation stricte des pouvoirs entre l'assemblée et l'exécutif, au nom d'une nécessaire indépendance d'action du second vis-à-vis de la première, d'une volonté continue de personnaliser le pouvoir politique dans sa déclinaison territoriale et d'une quête de stabilité dans la conduite des affaires locales. Le maire se rapproche ainsi bien davantage de l'institution présidentielle nationale que du gouvernement.

IV. Le maire, un « couteau suisse » de la vie publique locale

Au-delà de ces premiers constats, les contributions qui suivent illustrent parfaitement toutes les dimensions de la fonction mayorale et les caractéristiques de son autorité si singulière. « Couteau suisse » à multiples facettes, il répond ainsi parfaitement aux enjeux de l'action publique locale comme le démontre Bruno Acar. Si le cadre communal semble dépassé, le maire conserve néanmoins toute sa légitimité. Maylis Douence revient à ce propos sur la loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 pour mettre en avant les nouveaux pouvoirs du maire ainsi consacrés, comme le professeur Jean-Luc Pissaloux le fait sur la question plus spécifique des pouvoirs de police, alors même que le professeur Olivier Renaudie insiste quant à lui sur les attributions particulières du maire de Paris. Alors que Martial Foucault et Éric Kerrouche insistent sur tous les attributs qui font la grandeur mais aussi les misères des maires, Vincent Aubelle propose lui aussi une analyse toute en nuances sur les élections municipales 2020 et le record d'abstention.

Mais la force des maires, c'est aussi leur permanence. Que ce soit dans la gestion du service public (Mireille Monnier développe ainsi l'exemple funéraire), dans les outre-mers (comme le démontre Pierre-Yves Chicot), les exécutifs communaux font preuve d'une véritable résilience politique, pour reprendre le terme utilisé par Sébastien Michon et Damien Augias.

Pourtant, les maires ont également su se renouveler et s'adapter à un environnement en pleine mutation : partenaires de l'État (comme l'explique Nadine Dantonel-Cor), ils jouent un rôle subtil dans les établissements publics de coopération intercommunale d'après Aurore Granero. Au moment où les maires des communes nouvelles apparaissent comme des maires d'un genre nouveau, pour résumer l'analyse menée par l'école angevine (Martine Long, Emmanuel Bioteau, Vincent Gaboriau et Annabelle Morel-Brochet), la question de leur avenir reste posée comme en témoignent Nathalie Devèze et le professeur François Rangeon.

I. LE RETOUR DU MAIRE DE PARIS

Olivier RENAUDIE

Professeur de droit public

S'il est un maire pour lequel le terme « retour » apparaît approprié, c'est bien celui de Paris. Il est en effet possible de considérer qu'aujourd'hui, le maire de Paris a retrouvé un état normal après une longue interruption. Avant de voir dans quelles conditions s'est déroulé ce retour à la normale, il convient de formuler trois observations relatives à cette interruption.

La première observation est d'ordre historique¹. La création de la fonction de maire de Paris date de la Révolution française². On peut même considérer qu'elle en est un totem : c'est le lendemain de l'assassinat du prévôt des marchands, Jacques de Flesselles, à savoir le 15 juillet 1789, que Jean-Sylvain Bailly est nommé maire de Paris. La fonction est cependant supprimée à l'issue de la Terreur. Le moins que l'on puisse dire est que cette interruption fut longue. Si l'on excepte l'intermède républicain, qui vit Étienne Arago et Jules Ferry être successivement maire à la fin de l'année 1870 et au début de l'année 1871, Paris fut privé d'édile municipal de 1794 à l'élection de Jacques Chirac en 1977. Encore faut-il préciser que ce dernier n'était pas maire de plein exercice dans la mesure où il était privé des pouvoirs de police municipale, confiés au préfet de police³.

La deuxième observation est d'ordre constitutionnel. C'est un fait, Paris est ignoré par le texte de la Constitution de 1958 : d'un côté, Paris n'est pas mentionné à l'article 2 relatif aux emblèmes de la République ; de l'autre, Paris n'est pas évoqué par les dispositions du Titre XII relatif aux collectivités territoriales⁴. Ce silence constitutionnel est remarquable à plus d'un titre. D'une part, il l'est s'agissant d'un État volontiers présenté comme centralisé. D'autre part, il l'est encore lorsque l'on observe les Constitutions

¹ Sur l'histoire politique de Paris, voir notamment J. FAVIER, *Deux mille ans d'histoire*, Paris, Fayard, 1997 et P. NIVET et Y. COMBEAU, *Histoire politique de Paris au 20^e siècle*, Puf, 2000.

² Voir J.-P. GRANIER, « Le maire de Paris de 1789 à nos jours », *Pouvoirs* 1982, n° 24, p. 117-124. De manière plus générale, sur l'histoire de Paris sous la Révolution, voir J. TULARD, *La nouvelle histoire de Paris. La Révolution*, Hachette, 1989.

³ Sur l'organisation spécifique de la police à Paris, voir O. RENAUDIE, *La préfecture de police*, Lextenso-LGDJ, 2007.

⁴ Sur les rapports entre Paris et la Constitution, voir O. RENAUDIE, « Paris et la Constitution » in J.-M. PONTIER et D. GUIGNARD (dir.), *Constitution et collectivités territoriales*, LexisNexis, 2019, p. 175-184.

étrangères. Nombreuses sont celles qui évoquent la localisation et le statut de la capitale de l'État concerné : par exemple, l'article 5 de la Constitution espagnole affirme que « la capitale de l'État est Madrid », l'article 22 de la Loi fondamentale allemande, que « la capitale de la République fédérale d'Allemagne est Berlin », l'article 1^{er} du chapitre 4 de la Constitution suédoise, que « les sessions du Parlement ont lieu à Stockholm », l'article 3 de la Constitution turque, que « l'État turc forme, avec son territoire et sa nation, une entité indivisible. Sa capitale est Ankara ». Le silence constitutionnel français a une conséquence non négligeable : l'élaboration du statut de Paris est laissée à la discrétion du législateur. Or, ces dernières années, le législateur a largement profité du silence constitutionnel pour modifier le statut de Paris : d'abord, avec la loi MAPTAM du 27 janvier 2014⁵ ; ensuite, avec la loi NOTRe du 7 août 2015⁶ ; enfin, avec la loi du 28 février 2017⁷.

La troisième observation est d'ordre institutionnel. On aurait pu penser que la création du Grand Paris⁸ contribue à avaler la commune de Paris et à reléguer la fonction de maire de Paris. On le rappelle, la Métropole du Grand Paris a été créée par les lois MAPTAM du 27 janvier 2014⁹ et NOTRe du 7 août 2015¹⁰ sous la forme d'un « établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier »¹¹. Telle qu'elle a été mise en place le 1^{er} janvier 2016, elle comprend 131 communes¹², dont celle de Paris, qui regroupent 7 millions d'habitants sur une superficie de 800 km². Pour autant, cette création a très largement préservé le maire de Paris, dont les attributions n'ont pas été rognées au profit du président de la Métropole du Grand Paris : de ce point de vue, le « petit Paris » a fait plus que résister.

C'est dans ce contexte que le maire de Paris a fait un retour remarqué. Cela s'est traduit de multiples manières. Sur le plan juridique, la loi du 28 février 2017¹³ a transféré du préfet de police au maire de Paris des attributions de police municipale : on est ainsi passé d'un monopole étatique à une coproduction de la sécurité sur le territoire parisien. Sur le plan politique, l'actuelle maire de Paris, Anne Hidalgo, a mené une campagne municipale, qui lui a permis tout à la fois de déjouer les pronostics initiaux et de la positionner comme l'une des principales opposantes à la politique menée par le gouvernement¹⁴. Sur le plan sanitaire, à l'occasion de l'épidémie de Covid-19, la maire de Paris a pu apparaître comme un acteur essentiel de la gestion de cette crise, notamment en prenant un certain nombre de décisions fortes relatives à la gestion de l'espace public, à l'urbanisme, aux transports ou encore à la circulation et au stationnement automobiles¹⁵.

⁵ Loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁶ Loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁷ Loi n° 2017-257 du 28 févr. 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

⁸ Sur la mise en place de la métropole du Grand Paris, voir P. LE LIDEC, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de process tracing (2001-2017) », *Gouvernement et action publique* 2018/4, p. 93-125.

⁹ Loi n° 2014-58 préc.

¹⁰ Loi n° 2015-991 préc.

¹¹ Art. L. 5219-1 I. du CGCT.

¹² Décret n° 2015-1212 du 30 sept. 2015 constatant le périmètre, fixant le siège et désignant le comptable public de la métropole du Grand Paris.

¹³ Loi n° 2017-257 du 28 févr. 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

¹⁴ D. COSNARD, « Municipales 2020 à Paris : Anne Hidalgo, grande gagnante du premier tour », *Le Monde* 16 mars 2020.

¹⁵ « Coronavirus : le plan d'Anne Hidalgo pour déconfiner Paris », *Le Journal du Dimanche* 18 avr. 2020.

La présente contribution a pour objet de remettre en perspective ce retour du maire de Paris. Plus précisément, il s'agit de s'interroger sur la place du droit dans ce retour. Dans cette perspective, on se propose de braquer le projecteur sur les deux périodes, qui ont marqué ce retour : 1975 et 2017. Ces deux moments seront étudiés successivement.

I. *Le moment « 1975 » : le rétablissement du maire de Paris*

Après avoir été longtemps absent du paysage administratif français, le maire de Paris a été rétabli par le législateur en 1975. Il convient de s'interroger tout autant sur les raisons de son absence (A), que sur les motifs de sa renaissance (B).

A. *Les raisons d'une absence*

L'absence de maire à Paris s'explique principalement par le fait que cette ville n'est pas comme les autres : elle s'en distingue par son rang de capitale. Il convient de définir ce dernier terme, puis d'analyser le statut qui en découle.

Le terme de capitale est d'usage si courant que l'on pourrait penser que sa définition est aisée¹⁶. Ce n'est pas le cas : un auteur a ainsi pu affirmer que « la notion de capitale est l'une des plus mal définies du vocabulaire politique et administratif »¹⁷. Pour s'en convaincre, il n'est que de se reporter aux dictionnaires usuels. La capitale y est définie, soit comme la ville principale d'un État¹⁸, soit comme la ville où siège le gouvernement d'un État¹⁹. Il arrive parfois que ces deux éléments soient compris dans une seule et même définition : *Le Robert* évoque ainsi la « ville qui occupe le premier rang dans un État, une province et qui est le siège du Gouvernement »²⁰. Certaines définitions élaborées par des juristes reprennent également ces deux éléments, quoiqu'elles ne s'accordent pas toujours sur la manière de les combiner : selon Luigi Ferraris, « par ville-capitale, on entend généralement la ville qui étant le siège du pouvoir politique central de l'État, devient la ville principale »²¹ ; selon une ancienne édition du *Vocabulaire juridique*, la capitale est « ordinairement la ville principale de l'État. Le plus souvent, elle est aussi le siège des pouvoirs publics »²². À la vérité, la définition de la capitale d'un État comme la ville principale de celui-ci encourt deux critiques. La première critique tient à son imprécision : de multiples critères, d'ordre démographique, économique ou socioculturel, sont en effet susceptibles d'être utilisés pour identifier celle qui occupe le premier rang parmi les villes

¹⁶ Sur la notion de capitale, voir notamment J. TAYLOR, J. LENGUELLE et C. ANDREW, *Les capitales, perspectives internationales*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, p. 7-9.

¹⁷ X. PRETOT, « Le statut des villes-capitales », *RFAP* 1986, p. 709.

¹⁸ O. BLOCK et W. VON WARTBURG, *Dictionnaire étymologique de la langue française*, Puf, 3^e éd., 2008, p. 106 et *Le nouveau Littré*, Garnier, 2005, p. 242.

¹⁹ *Dictionnaire de la langue française*, Flammarion, 1999, p. 171 ; *Dictionnaire encyclopédique Quillet*, 1956, tome I, p. 321 et *Grand dictionnaire encyclopédique Larousse*, 1982, tome II, p. 1756.

²⁰ *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, 2^e éd. ; *Le Robert*, 1985, p. 333. Pour une définition similaire, voir le *Dictionnaire de l'Académie française*, Imprimerie nationale-Fayard, 9^e éd., 2005, p. 669.

²¹ *La capitale ed il suo ordinamento*, Fratelli Bocca, Turin, 1912, p. 43.

²² R. CAPITANT (dir.), Puf, 1936.

d'un État ; il y a ainsi autant de classements possibles, que de critères envisageables. La seconde critique tient à son manque de rigueur : de nombreuses capitales ne peuvent être considérées comme les principales villes de l'État ; c'est le cas en particulier des capitales des États fédéraux, comme Washington, Canberra ou Brasilia. Il convient donc d'écarter la définition fondée sur une référence à la « ville principale d'un État » pour lui préférer celle fondée sur la référence au « siège des pouvoirs publics ». Paris se présente ainsi comme la ville où siègent de manière permanente les plus hautes autorités de l'État français.

La principale conséquence de cette situation est d'ordre statutaire. Comme l'a parfaitement résumé Waldeck-Rousseau, à l'occasion du débat sur la loi municipale, en 1884, « Paris ne peut jouir des honneurs d'une capitale et des prérogatives laissées aux municipalités »²³. En effet, la capitale est généralement soumise à un statut spécifique²⁴. L'on entend par là que les règles la concernant diffèrent de celles applicables aux autres villes : la présence des pouvoirs publics sur le territoire de la ville-capitale provoque ce que l'on appelle un rétrécissement des affaires d'intérêt local au profit de celles d'intérêt national²⁵. Ainsi revient-il à l'État, et non à des élus locaux, de pourvoir aux affaires de la capitale sur le fondement de règles spécifiques, entraînant des dérogations plus ou moins importantes selon les cas. Ces règles spécifiques peuvent se traduire par des dérogations plus ou moins importantes au droit commun : l'absence de maire de Paris a longtemps été l'une d'elles. Plus précisément, cette absence a pu être justifiée par deux séries de raisons. La première série de considérations est, si l'on peut dire, d'ordre politico-sécuritaire. La capitale est soumise à un statut spécifique dans le but de protéger les organes suprêmes de l'État là où ils résident. Il faut en effet souligner que la concentration des pouvoirs en un même lieu et son influence sur le pays tout entier pose la question du maintien de l'ordre public dans la capitale de manière très spécifique : ce n'est pas seulement la sécurité des habitants de la capitale qui est en jeu, c'est aussi celle du pouvoir en place²⁶. On s'explique dès lors l'affirmation de Tocqueville, selon laquelle « la centralisation administrative et l'omnipotence de Paris sont pour beaucoup dans la chute des gouvernements que nous avons vus se succéder »²⁷. La seconde série de considérations est relative au caractère exemplaire de la capitale. La capitale est soumise à un statut spécifique, car les gouvernants souhaitent en faire une ville en tous points exemplaire. Rarement évoqué²⁸, cet élément renvoie à l'idée selon laquelle les pouvoirs publics souhaitent faire de « leur » capitale un symbole de leurs idéaux et de leur politique. Ce souci se retrouve, par exemple, dans les premiers mots de l'édit royal du 16 mars 1667²⁹ : « Notre bonne ville étant la capitale de nos États et le lieu de notre séjour ordinaire, nous avons estimé que rien n'était plus digne de nos soins que d'y bien régler la justice et la police. »

²³ *JO débats*, Chambre des députés, 9 nov. 1883, p. 2268.

²⁴ Sur le statut des villes-capitales, voir notamment : L. JANICOT, F. LAFAILLE et O. RENAUDIE (dir.), *Les villes capitales, miroirs de l'État ?*, Lextenso, 2015 ; L. VANDELLI, « Paris-Londres-Berlin-Rome-Madrid », *Pouvoirs*, n° 110, 2004, p. 101-114.

²⁵ Sur la délicate distinction entre les affaires d'intérêt local et celles d'intérêt national, voir J.-M. PONTIER, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, LGDJ, Bibl. Dr. Publ., 1978, p. 149-169.

²⁶ Voir en ce sens P. LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France*, Fayard, 1992, p. 235.

²⁷ *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, coll. « Folio », rééd. 1967, p. 151.

²⁸ Voir néanmoins X. PRETOT, *Washington, D.C. Contribution à l'étude du régime juridique des capitales*, Thèse, Université Paris-I, 1986, p. 274-276.

²⁹ Édit portant création d'un lieutenant de police de Paris. Sur ce texte, voir M. CHASSAIGNE, *La lieutenance générale de police de Paris*, Genève, Slatkine, 1975, p. 26-32.

B. Les motifs d'une renaissance

Justifiée par le rang de capitale de Paris, l'absence de maire de Paris a été contestée dans les années 1970, conduisant les pouvoirs publics à (re)créer cette fonction. Il convient de revenir sur les motifs de cette renaissance opérée par la loi du 31 décembre 1975³⁰.

Marquant une rupture dans l'histoire de Paris, la loi du 31 décembre 1975 trouve son point de départ dans une déclaration de Valéry Giscard d'Estaing, alors candidat à la présidence de la République : « Il convient de rechercher un statut conciliant à la fois le souci d'assurer une vie municipale plus autonome et plus démocratique et les exigences des impératifs résultant pour cette collectivité d'être la capitale de la France³¹. » Dès son élection, le président de la République confirmait cette orientation en demandant au ministre de l'Intérieur de mettre en place une commission mixte composée d'élus et de fonctionnaires chargée de faire des propositions en ce sens au gouvernement³². C'est sur la base de ces propositions qu'un projet de loi, déposé le 30 juin 1974, allait aboutir au vote de la loi du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris³³. La finalité de ce texte est l'alignement de Paris sur le droit commun, lequel trouve deux traductions immédiates. D'un côté, il est décidé de faire coexister sur le territoire de la ville de Paris deux collectivités territoriales distinctes : la commune de Paris et le département de Paris³⁴. Ainsi, la loi du 31 décembre 1975 substitue le terme de « commune de Paris » à celui de « ville de Paris » et affirme de manière solennelle que « la commune de Paris est régie par le Code de l'administration communale [...] »³⁵. De l'autre côté, la fonction de maire de Paris³⁶ est (re)créée : Paris est désormais une commune dotée d'un maire élu pour six ans par le conseil de Paris qu'il préside. Tout comme ses homologues de province, le maire de Paris est indéfiniment rééligible et possède des adjoints. Tout comme ses homologues également, le maire de Paris possède la double qualité d'agent de l'État et d'agent de la commune : en tant qu'agent de l'État, il est notamment officier de police judiciaire, officier d'état civil et chargé de la publication et de l'exécution des lois³⁷ ; en tant qu'agent de la commune, il est investi des attributions conférées aux maires par le Code de l'administration communale, c'est-à-dire qu'il réunit le conseil de Paris dont il prépare les délibérations et préside les séances, procède à l'ordonnancement des dépenses de la commune et la représente en justice. Par ailleurs, au titre de ses pouvoirs propres, le maire de Paris est le supérieur hiérarchique des agents communaux.

³⁰ Loi n° 75-1331 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris. Sur ce texte, voir notamment C. GOYARD, « *Fluctuet, nec mergatur...* Réflexion sur la loi du 31 déc. 1975 et le régime de Paris », *RDP* 1978, p. 999-1018 (*sic*).

³¹ Déclaration faite le 14 mai 1974 (citée par J.-L. PEZANT), *Le nouveau statut de Paris*, LDf, 1976, p. 24.

³² Présidée par M. Maspétiol, membre du Conseil d'État, cette commission avait pour mission de « réfléchir aux moyens susceptibles d'alléger la tutelle et de doter de pouvoirs accrus les élus municipaux, par un rapprochement avec le droit commun qui régit les communes et les départements » (*JO, débats*, Ass. nat., 2 déc. 1975, p. 9183).

³³ Loi n° 75-1331 préc.

³⁴ Aux termes de l'article 1^{er} de la loi de 1975, « le territoire de la ville de Paris recouvre deux collectivités territoriales distinctes : la commune de Paris et le département de Paris ».

³⁵ Art. 2 de la loi n° 75-1331, préc.

³⁶ Le premier maire issu de l'application de la réforme de 1975 est Jacques Chirac : il est élu par le conseil de Paris le 25 mars 1977.

³⁷ Art. 8 de la loi n° 75-1331, préc.

Contrairement à la manière dont on présente parfois les choses, ce mouvement est loin d'être propre à Paris. Autre capitale d'un État unitaire, Londres a connu une évolution similaire³⁸. Dans un premier temps, Londres a été maintenu sous une tutelle étroite de l'État, incarnée par un statut spécial dont la principale caractéristique était de priver la ville d'un maire et d'une assemblée locale élue. Dans un second temps, un changement important a été opéré par la loi du 11 novembre 1999³⁹. Depuis l'entrée en vigueur de ce texte, Londres est désormais doté d'une assemblée composée de 25 membres, élue au scrutin proportionnel et d'un maire élu directement par les citoyens au cours d'un vote spécifique⁴⁰. Pour autant, une différence fondamentale existe avec Londres : alors que la création d'un maire à Londres a conduit les pouvoirs publics à lui confier des pouvoirs de police, cela n'est pas le cas s'agissant de Paris. Comme le soulignera le rapporteur de la loi de 1975 au Sénat, le maire de Paris ne serait pas assez disponible pour traiter des questions de police : « L'efficacité de la lutte contre la délinquance exige [...] une promptitude dans la décision et donc une grande disponibilité. Or, le maire de Paris sera déjà [...] surchargé, ô combien⁴¹ ! » C'est donc un maire pas comme les autres qui est créé en 1975.

Après une longue absence tenant à la prégnance de l'État sur la capitale, le maire de Paris a été rétabli en 1975 au nom de motifs tenant principalement à la décentralisation et à la démocratie locale. Pour autant, c'est un maire manchot qui a été ainsi mis en place, celui-ci ne disposant d'aucune compétence en matière de police municipale. C'est précisément l'un des éléments au cœur du moment « 2017 », qui consacre la puissance du maire de Paris.

II. Le moment « 2017 » : la consécration de la puissance du maire de Paris

Depuis son rétablissement en 1975, le maire de Paris a connu une montée en puissance progressive. La consécration de celle-ci a lieu en 2017 à l'occasion de l'élaboration de la loi relative au statut de Paris. Pour s'en convaincre, il convient de revenir sur l'origine de ce texte (A), puis sur sa substance (B).

A. L'origine de la loi du 28 février 2017

L'initiative de faire évoluer le cadre statutaire de la capitale a été prise par l'actuelle maire de Paris, M^{me} Anne Hidalgo. Cette volonté a été exprimée dans une note adressée à la rentrée 2015 au Président de la République et au Premier ministre, largement diffusée par la presse⁴². Dans ce document intitulé « Un nouveau cadre institutionnel pour Paris :

³⁸ Pour une comparaison de l'évolution statutaire de ces deux capitales, voir B. GIBLIN, D. PAPIN, et P. SUBRA, « Paris/Londres : enjeux géopolitiques de villes capitales », *Hérodote* 2001, n° 101, p. 26-57.

³⁹ *Greater London Authority Act*. Sur ce texte, voir C. HISCOCK-LAGEOT, « La fin d'une anomalie : la reconnaissance d'une autonomie de gestion pour Londres », *RFDA* 2001, p. 855-871.

⁴⁰ Art. 9 à 14 de la loi de 1999 préc.

⁴¹ J. AUBURTIN, *JO, débats, Sénat*, 15 déc. 1975, p. 4585.

⁴² Voir notamment B. JEROME, « Anne Hidalgo s'attaque au statut de Paris », *Le Monde* 23 sept. 2015.

modernisation et normalisation », la maire de Paris marque son souhait « d'ouvrir un chantier d'ampleur s'agissant de l'organisation institutionnelle de Paris »⁴³. Un tel projet est, selon celle-ci, justifié par deux impératifs. Le premier impératif tient à la nécessité de « moderniser »⁴⁴ le statut de Paris, lequel, d'une part, ne permet pas une action publique efficace et, d'autre part, n'est pas intelligible pour les citoyens et les acteurs économiques. Le second impératif tient à la nécessité de « normaliser »⁴⁵ le statut de Paris et, plus précisément, de donner au maire de Paris les mêmes pouvoirs que les autres maires de France, afin de faire face aux questions essentielles de la vie quotidienne. Dans cette double perspective de modernisation et normalisation, la note propose l'élaboration d'une loi, afin de procéder à trois réformes : la fusion du département et de la commune de Paris, sous la forme d'une collectivité territoriale à statut particulier ; le regroupement des quatre premiers arrondissements de Paris ; le transfert de certaines compétences en matière de police administrative, du préfet de police au maire de Paris.

Ces propositions de réforme ont été reprises dans le texte déposé sur le bureau du Sénat le 3 août 2016⁴⁶. Le dépôt par le gouvernement d'un projet de loi relatif au statut de Paris appelle trois séries d'observations. D'abord, le projet déposé comportait également des dispositions concernant « l'aménagement métropolitain », créant de nouveaux outils pour accélérer la réalisation d'opérations d'aménagement ou encore modifiant les critères permettant l'accès au statut de métropole. Ensuite, le projet a été inscrit à l'ordre du jour du Sénat selon la procédure accélérée⁴⁷. Enfin, en dépit de désaccords persistants, l'Assemblée nationale a adopté définitivement ce projet de loi le 16 février 2017. La loi du 28 février 2017 apparaît remarquable pour au moins deux raisons. La première raison est d'ordre politique. Le moins que l'on puisse dire est que le soutien du Pouvoir exécutif au projet de réforme initié par la maire de Paris était loin d'être acquis. D'une part, l'État est traditionnellement hostile aux initiatives ayant pour objet de modifier le statut de « sa » capitale. D'autre part, le législateur a eu l'occasion à deux reprises de modifier les règles statutaires applicables à Paris : comme on l'a vu, les lois MAPTAM du 27 janvier 2014⁴⁸ et NOTRe du 7 août 2015⁴⁹ contiennent d'importantes dispositions sur le Grand Paris. Il n'a pourtant saisi aucune de ces deux opportunités. La seconde raison est d'ordre légistique. Comme a pu le souligner un auteur, « ce sont désormais les grandes villes qui, au sens propre, font la loi »⁵⁰. On a déjà pu le constater avec la Métropole de Lyon, créée le 1^{er} janvier 2015⁵¹, dont l'origine remonte à un accord passé entre le président du conseil

⁴³ Note préc., p. 1.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Note préc., p. 3.

⁴⁶ Projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, Sénat, n° 815, 3 août 2016.

⁴⁷ Laquelle, on le rappelle, n'autorise qu'une seule lecture dans chaque assemblée. Le choix de la procédure accélérée a pu être justifié en ces termes par Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales : « Compte tenu du fait que nous approchons de la fin du quinquennat, il était évident, si nous choisissons la procédure ordinaire, que ce texte n'avait aucune chance de prospérer » (débat, Ass. nat., 14 déc. 2016, première séance).

⁴⁸ Loi n° 2014-58 préc.

⁴⁹ Loi n° 2015-991 préc.

⁵⁰ P. ESTEBE, *L'égalité des territoires. Une passion française*, Puf, 2015, p. 50.

⁵¹ La loi MAPTAM a créé une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier, la Métropole de Lyon. Cette dernière s'est substituée à la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, au département du Rhône (art. L. 3611-1 du CGCT).

départemental du Rhône et le maire de Lyon, lequel a été ensuite ratifié par le législateur. L'étude de la réforme du statut de Paris montre un processus identique : la maire de Paris a initié une évolution statutaire, dont les grandes lignes ont été reprises et validées par le Parlement. Si l'on ne saurait aller jusqu'à réduire le gouvernement au rôle de « petit télégraphiste de la maire de Paris »⁵², il n'en demeure pas moins que la loi du 28 février 2017 se présente comme une réforme *bottom-up*. Ce constat atteste certainement de l'importance prise par les grandes villes dans le paysage politico-administratif⁵³ : celle-ci ne tient pas seulement à la reconnaissance du fait urbain ; elle tient également à leur influence sur l'élaboration du droit qui leur est applicable. Celle-ci atteste également, et plus spécifiquement, de la puissance du maire de Paris

B. La substance de la loi du 28 février 2017

La substance de la loi du 28 février 2017⁵⁴ est marquée par une grande richesse. Si l'on met de côté les dispositions relatives au Grand Paris, trois éléments apparaissent remarquables.

Le premier élément porte sur le statut de Paris. Comme on l'a vu, depuis 1975⁵⁵, deux collectivités territoriales distinctes coexistaient sur le territoire de la ville de Paris : la commune de Paris et le département de Paris. La loi du 28 février 2017 fusionne ces deux collectivités en leur substituant une collectivité unique, dénommée « Ville de Paris ». Cette dernière est expressément qualifiée de « collectivité à statut particulier »⁵⁶. Il pourrait être tentant de considérer que cette qualification juridique n'est guère favorable à la municipalité parisienne. Cette vision serait pourtant en trompe-l'œil. Dans sa note⁵⁷, la maire de Paris a mis en avant la nécessité de renforcer la lisibilité de l'organisation institutionnelle parisienne et de lutter contre les lourdeurs bureaucratiques induites par l'existence de deux collectivités territoriales. De leur côté, les rapporteurs du texte à l'Assemblée nationale ont souligné deux points : d'une part, la démographie extrêmement dense de Paris ; d'autre part, le fait que Paris représente « l'une des grandes métropoles internationales et engagée à ce titre dans une forte compétition pour mettre en valeur ses atouts et attirer les talents »⁵⁸. Ainsi, contrairement à ce que l'on pourrait spontanément penser, ce n'est pas, comme par le passé, le rang de capitale qui a justifié la création d'une collectivité territoriale à statut particulier.

Le deuxième élément concerne les pouvoirs de police du maire de Paris, étendus par la loi du 28 février 2017 de deux manières. La répartition des compétences entre le préfet

⁵² N. KOSCIUSKO-MORIZET, Débats, Ass. nat., 14 déc. 2016, première séance.

⁵³ Sur ce point, voir J.-M. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit de la ville*, LexisNexis, 2^e éd., 2016.

⁵⁴ Loi n° 2017-257, préc.

⁵⁵ Loi n° 75-1331, préc.

⁵⁶ Art. L. 2512-1 du CGCT. Sur le sujet, voir L. JANICOT, « La Ville de Paris, une nouvelle collectivité à statut particulier », *AJDA* 2017, p. 1038-1046.

⁵⁷ Note préc., p. 1.

⁵⁸ Rapport préc., p. 12.

de police et le maire de Paris, ayant été considérée comme trop « complexe »⁵⁹, elle est modifiée⁶⁰. D'un côté, le législateur transfère au maire de Paris la police de la salubrité des immeubles à usage d'habitation, la police des funérailles et la police des baignades⁶¹. De l'autre, en matière de circulation et de stationnement, il affirme la compétence de principe du maire de Paris, sous réserve de quelques exceptions⁶².

Le troisième élément est relatif à l'institution d'une force de police municipale. La loi du 28 février 2017 brise un tabou : elle crée une police municipale à Paris. Son article 36 prévoit en effet qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2019, le corps des agents de surveillance de la ville de Paris, qui relevait jusqu'alors du préfet de police, est placé « sous l'autorité du maire de Paris »⁶³. Il convient de rappeler que les agents de surveillance de la ville de Paris peuvent déjà être considérés comme étant dans une situation très proche de celle des agents de police municipale : d'abord, ce corps d'agents publics a été créé par une délibération du conseil de Paris siégeant en qualité de conseil municipal ; ensuite, ces agents sont recrutés localement par voie de concours et soumis au statut des personnels des administrations parisiennes⁶⁴ ; enfin, ils sont financés à titre principal par la commune de Paris⁶⁵. S'agissant par ailleurs de leurs compétences, elles consistent à constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police du préfet de police et du maire de Paris relatifs au bon ordre, à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité publiques⁶⁶. En conséquence, comme a pu le relever le ministre de l'Intérieur, répondant à une question parlementaire, on peut considérer que les compétences de ces agents sont « similaires à celles des agents de police municipale »⁶⁷. Ainsi, ce qui pouvait distinguer ces agents d'une force de police municipale est l'autorité dont ils relèvent, à savoir le préfet de police, et non le maire de Paris. Une fois ceci précisé, on mesure la portée de la réforme opérée : en affirmant que les agents de surveillance de Paris sont désormais placés sous l'autorité du maire de Paris, on lève le dernier obstacle à leur assimilation à une force municipale de police. Il est dès lors possible d'affirmer que la loi du 28 février 2017 crée une police municipale qui ne dit pas son nom. C'est la première fois depuis la Révolution française, qu'une force de police compétente à Paris ne relève pas de l'État, mais d'une autorité locale élue.

III. Conclusion

Comme a pu le souligner Florence Haegel, « toute création d'un nouveau rôle, toute introduction dans le jeu politique d'une nouvelle position, non seulement entraînent

⁵⁹ Projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, Sénat, n° 815, 3 août 2016, p. 6.

⁶⁰ Sur le sujet, voir D. BOTTEGHI, « La nouvelle répartition des compétences entre la préfecture de police et la mairie de Paris », *AJDA* 2017, p. 1049-1055.

⁶¹ Art. L. 2513 du CGCT.

⁶² Art. L. 2512-14 du CGCT.

⁶³ Loi n° 2017-257, préc.

⁶⁴ Sur les particularismes de ce statut, voir C. MONIOLLE, « Les personnels des administrations parisiennes, fonctionnaires territoriaux régis par des statuts particuliers dérogatoires ? », *AJFP* nov.-déc. 2016, p. 315-320.

⁶⁵ Par le biais du budget spécial de la préfecture de police (art. L. 2512-25 du CGCT).

⁶⁶ Art. L. 532-1 du Code de sécurité intérieure.

⁶⁷ Rép. min. n° 04321, *JO Sénat* 3 avr. 2003.

l'arrivée d'un nouveau joueur, mais bouleversent la configuration générale»⁶⁸. C'est exactement ce qu'il s'est passé avec le retour en deux temps du maire de Paris : d'abord, sa recréation en 1975, puis la dévolution à celui-ci de pouvoirs de police municipale en 2017. Au terme de cette évolution, le maire de Paris se trouve aujourd'hui dans une situation quasi identique à celle de ses homologues de province. L'action de l'actuelle maire de Paris, Anne Hidalgo, montre à quel point celle-ci entend faire usage de ses nouvelles prérogatives et apparaît incontournable au sein du système politico-administratif local. Ce retour à la normale appelle deux observations terminales. D'un côté, il est conforme à un mouvement de décentralisation de long terme, selon lequel l'État, y compris dans sa capitale, transfère un certain nombre de pouvoirs et responsabilités aux élus locaux. De l'autre côté, il se présente comme un paradoxe dans la mesure où les réformes territoriales récentes ont promu la différenciation territoriale⁶⁹. Pour l'essentiel, cette dernière consiste, soit à adapter le droit ou les institutions à des caractéristiques particulières, le plus souvent géographiques ou topographiques, soit à corriger des inégalités de fait, généralement de type économique, par des outils de compensation⁷⁰. Si la coexistence de ces objets distincts a longtemps brouillé les rapports entre la différenciation territoriale et le principe d'égalité, c'est moins le cas aujourd'hui. D'une part, la différenciation territoriale est présentée comme susceptible de permettre de prendre en compte la diversité des territoires, mais également de « favoriser les initiatives et les libertés locales »⁷¹. D'autre part, on envisage de modifier la Constitution pour y introduire un droit à la différenciation entre collectivités territoriales⁷², susceptible de profiter notamment aux grandes villes⁷³. C'est donc au moment où l'on se décide enfin à envisager un droit sur-mesure pour les grandes villes que Paris épouse le droit commun !

⁶⁸ F. HAEGEL, *Un maire à Paris. Mise en scène d'un nouveau rôle politique*, Presses de la FNSP, 1994, p. 33.

⁶⁹ Voir R. ALLEMAND et N. DANTONEL, dir., *La différenciation territoriale*, L'Harmattan, 2020 et J.-B. AUBY et O. RENAUDIE (dir.), *Réforme territoriale et différenciation(s)*, Berger-Levrault, 2016.

⁷⁰ Sur ce point, voir notamment O. BUI-XUAN, *Le droit public français entre universalisme et différencialisme*, *Economica*, 2004 et J. CAILLOSSE, *L'état du droit administratif*, Lextenso-LGDJ, 2015, p. 182 et s.

⁷¹ A. VIALA, J.-F. CESARINI et G. VUILLETET, *Rapport d'information sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires*, Assemblée nationale, n° 1015, 31 mai 2018, p. 54.

⁷² Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, Assemblée nationale, n° 911, 9 mai 2018, article 15.

⁷³ Voir en ce sens J.-R. CAZENEUVE, *Rapport d'information sur les possibilités offertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation*, Assemblée nationale, n° 1816, 27 mars 2019, p. 62.

TABLE DES MATIÈRES GÉNÉRALE

Le GRALE. Un partenariat renouvelé au service de la recherche	9
Centres de recherche et institutions scientifiques participant au réseau du GRALE	11
Réseau national.....	11
Réseau international.....	15
Publications récentes du GRALE	21
Liste des auteur(e)s.....	31

PREMIÈRE PARTIE

Études

1. Le retour des maires

INTRODUCTION. LE MAIRE, UN ÉTERNEL RETOUR ?.....	41
Nicolas KADA	
I. Le maire, un faux exécutant	42
II. Le maire, un vrai exécutif	43
III. Le maire, un irresponsable politique ?.....	44
IV. Le maire, un « couteau suisse » de la vie publique locale	45
I. LE RETOUR DU MAIRE DE PARIS	47
Olivier RENAUDIE	
I. Le moment « 1975 » : le rétablissement du maire de Paris	49
A. Les raisons d'une absence	49
B. Les motifs d'une renaissance.....	51
II. Le moment « 2017 » : la consécration de la puissance du maire de Paris..	52
A. L'origine de la loi du 28 février 2017.....	52
B. La substance de la loi du 28 février 2017	54
III. Conclusion	55
II. GRANDEURS ET SERVITUDES DU RÔLE DE MAIRE	57
Éric KERROUCHE et Martial FOUCAULT	
I. Le malaise des maires en trois actes récents.....	59
II. La fragilité d'une fonction autrefois gratifiante	60
III. Un modèle mayoral à la croisée des chemins	63
IV. Conclusion : changer les règles du jeu.....	66

III. SOLIDIFIER LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE COMME PRÉALABLE AU RETOUR DES MAIRES	69
Vincent AUBELLE	
I. Le maire, fondation de l'État.....	69
II. Une contre-démocratie s'installe de façon rampante	71
III. La confrontation électorale s'étirole	74
IV. Conclusion.....	77
IV. RÉFLEXIONS SUR LES POUVOIRS DE POLICE DES MAIRES	
BREF ÉTAT DES LIEUX AU REGARD DE L'ACTUALITÉ RÉCENTE.....	79
Jean-Luc PISSALOUX	
I. Du renforcement récent des pouvoirs de police spéciale des maires.....	80
A. Le développement des pouvoirs de police du maire dans de nombreux domaines	80
1. L'accroissement des pouvoirs de police spéciale du maire en matière d'immeubles et d'installations à risques	80
2. L'élargissement des pouvoirs de police du maire en matière de débits de boissons	82
B. La possibilité pour les maires de prescrire des mesures administratives en matière d'urbanisme et d'infliger des amendes administratives	83
1. Le pouvoir de prescrire des mesures administratives en matière d'urbanisme.....	83
2. La possibilité d'infliger dans certains cas des amendes administratives	84
II. De l'encadrement des pouvoirs de police générale des maires en cas de concours de police : illustration avec la police spéciale de l'urgence sanitaire.....	84
A. De l'exclusivité de principe de la police administrative spéciale.....	84
B. De l'application de la jurisprudence classique en matière de concours de polices à l'occasion de l'épidémie de Covid-19.....	86
III. Conclusion.....	90
V. LE MAIRE, ACTEUR DU SERVICE PUBLIC FUNÉRAIRE :	
UN RÔLE INGRAT DE GARANT	91
Mireille MONNIER	
I. Le maire garant d'un lien social	91
A. Le maire comme « témoin » du décès, un rôle renforcé en période Covid-19	91
B. Le maire comme « interprète » d'un respect des croyances de concitoyens.....	93
II. Le maire garant de l'ordre public.....	95
A. Le maire et les pouvoirs de « police des funérailles » à l'épreuve de la période d'urgence sanitaire	95
B. Le maire et les pouvoirs de « police des cimetières »	97

VI. L'IDENTITÉ DES COMMUNES À L'ÉPREUVE DE L'ÉCRITURE NORMATIVE DE L'INTERCOMMUNALITÉ : LE DÉPÉRISSEMENT DU MAIRE, EXÉCUTIF DE LA COLLECTIVITÉ MUNICIPALE ?	99
Pierre-Yves CHICOT	
I. Le paramètre de l'identité culturelle relégué au rang d'accessoire dans le processus de construction de l'intercommunalité, facteur d'affaiblissement du maire.....	102
A. La pertinence de l'identité culturelle communale dans l'affirmation du « pouvoir périphérique » représentée par le maire..	103
B. L'écriture de la norme relative au fait communal à l'épreuve de l'identité territoriale.....	104
II. L'effacement progressif du maire et de la commune au profit de l'intercommunalité intégrative	105
A. Les identités de la commune en question	106
B. La résistance communale à l'intercommunalité intégrative	108
III. Conclusion	110
VII. LA RÉSILIENCE POLITIQUE DES MAIRES. ENTRE LA PRÉPONDÉRANCE FONCTIONNELLE DES INTERCOMMUNALITÉS ET LA FIN DU CUMUL DES MANDATS	113
Damien AUGIAS et Sébastien MICHON	
I. Les maires au défi de l'intercommunalité : les conséquences de l'essor des EPCI sur la gouvernance municipale	114
II. La fin des députés-maires : l'application au concret de la loi sur la fin du cumul des mandats.....	118
VIII. LE MAIRE, PARTENAIRE DE L'ÉTAT.....	123
Nadine DANTONEL-COR	
I. Le partenariat entre le maire et le procureur de la République : une stratégie démocratique d'information, de formation et de coordination...	125
A. La fonction d'officier d'état civil	125
B. La fonction d'officier de police judiciaire	127
II. Le partenariat d'action publique entre le maire et le préfet centré sur la recherche de l'efficacité	128
A. La cohésion des territoires publics et la collaboration entre le maire et le préfet.....	128
B. La performance des territoires publics et la fluidification des relations maires-préfets.....	130
IX. LA LOI ENGAGEMENT DANS LA VIE LOCALE ET À LA PROXIMITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE, UN RENFORCEMENT INACHEVÉ DU RÔLE DES MAIRES AU SEIN DES INTERCOMMUNALITÉS.....	133
Aurore GRANERO	
I. La loi Engagement et proximité, un appui limité à la « cause » des maires	134

A. La conférence des maires, une institution obligatoire dotée de compétences consultatives.....	134
B. Le rôle décevant des maires dans le pacte de gouvernance.....	136
II. La loi Engagement et proximité, une « occasion manquée » de renforcer le rôle des maires dans la prise de décision intercommunale ..	138
A. Du sentiment d'isolement au manque de représentation, le silence de la loi du 27 décembre 2019	138
B. Une réponse timide aux « irritants de la loi NOTRe »	140
X. LE MAIRE, QUEL AVENIR ?.....	143
François RANGEON et Nathalie DEVÈZE	
I. Un mandat en déclin	144
A. La montée de l'intercommunalité	145
B. La limitation du cumul des mandats.....	145
C. La réduction des aides de l'État.....	146
II. ... mais qui reste indispensable.....	146
A. Le mandat le plus populaire et le plus proche	147
B. Le maire retrouve de nouveaux pouvoirs	147
C. Le maire face au mouvement des Gilets jaunes et à la crise sanitaire du Coronavirus.....	148
III. Un mandat en devenir : quel statut ?.....	149
A. Le statut juridique du maire	150
B. Regards sur le statut juridique du maire au sein de l'Union européenne	152
IV. Conclusion.....	155
XI. LA CONFÉRENCE DES MAIRES DANS LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ. UN OUTIL DE REVALORISATION DES MAIRES AU SEIN DE LEUR INTERCOMMUNALITÉ ?.....	157
Maylis DOUENCE	
I. Qu'est-ce que la conférence des maires ? Une instance reconnaissant la place des maires dans l'intercommunalité	159
A. Une origine connue	159
B. Une composition imposée	160
C. Une création obligatoire	161
D. Des règles de fonctionnement librement déterminées.....	162
II. À quoi sert la conférence des maires ? Une instance revalorisant la place des maires dans l'intercommunalité ?	164
A. Une instance uniquement consultative.....	164
B. Une instance susceptible de peser sur les décisions et les politiques intercommunales ?	166

2. Chronique internationale

INTRODUCTION. L'ÉMERGENCE DU MAIRE ÉLU AU SUFFRAGE DIRECT DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES EUROPÉENNES, DANS UNE PERSPECTIVE COMPARATIVE.....	171
Hellmut WOLLMANN	
I. Distinction préalable entre les systèmes de gouvernement local monistes et dualistes	171
II. Profils de pays en fonction des réformes relatives aux dirigeants politiques et administratifs.....	172
A. Angleterre.....	173
B. Suède	174
C. Allemagne.....	175
D. Italie.....	176
III. Réforme du <i>leadership</i> politique et administratif local dans les pays (post-socialistes) d'Europe centrale et orientale	177
A. Pologne.....	177
B. Hongrie.....	178
C. Croatie	179
IV. En conclusion de cette étude comparative	180
Bibliographie	181
I. ANGLETERRE : MAIRES ÉLUS ET <i>LEADERS</i> DE CONSEILS. QUI ÉLIT CEUX QUI DIRIGENT ?.....	183
Colin COPUS et Alistair JONES	
I. Introduction	183
II. Les maires élus au suffrage direct et les <i>leaders</i> de conseils.....	184
A. Les maires élus au suffrage direct	184
B. Le <i>leader</i> du conseil	188
III. Les maires élus des <i>combined authorities</i>	188
IV. Un mot sur Londres	190
V. Conclusion	191
Bibliographie	192
II. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES MAIRES ÉLUS AU SUFFRAGE DIRECT EN POLOGNE.....	193
Adam GENDŹWIŁŁ et Paweł SWIANIEWICZ	
I. Les origines	194
II. Les résultats.....	195
III. Perspectives	199
Bibliographie	200

III. LES MAIRES EN ALLEMAGNE : DES GESTIONNAIRES DE CRISE SOUS PRESSION ?	201
David H. GEHNE	
I. Introduction	201
II. Le maire, un dirigeant entre citoyens, conseil municipal et administration	202
III. Élection du maire – bonus au sortant, élection par acclamation et dépolitisation	203
IV. Des maires gestionnaires de crise – où sont traités les problèmes dont se décharge le fédéralisme allemand	206
V. Des gestionnaires de crise sous pression – Augmentation des actes hostiles et de la violence contre les maires	207
Bibliographie	208

DEUXIÈME PARTIE

Chroniques

1. Chronique législative et réglementaire

Arnaud DURANTHON

I. CHRONIQUE LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE

AJUSTEMENTS OU REVIREMENT ? 2019 ET LE DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. Petits ajustements juridiques ou grand revirement politique ? La loi Engagement et proximité	217
B. Un ajustement localisé et limité de la réforme régionale : la Collectivité européenne d'Alsace	226
C. Des ajustements juridiques dans la continuité politique : la révision du statut d'autonomie de la Polynésie française	228
D. Nouveautés de la commune nouvelle : derrière les ajustements, un revirement profond ?	231

II. RÉPERTOIRE DES PRINCIPAUX TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES DE L'ANNÉE 2019

A. Lois et ordonnances	233
B. Décrets (sélection)	234

2. Jurisprudence administrative (Pau Droit Public)

I. INSTITUTIONS	237
Françoise SEMPÉ	
II. ÉLECTIONS	243
Jean-Claude DOUENCE	
III. COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	245
Françoise SEMPÉ	

IV. OUTRE-MER.....	249
Jean-Claude DOUENCE	
V. CONTENTIEUX.....	263
Jean-Claude DOUENCE	
VI. COMPÉTENCES LOCALES, SERVICES PUBLICS LOCAUX	271
Jean-Claude DOUENCE	
VII. FINANCES ET FISCALITÉ.....	295
Frédéric LAFARGUE	
VIII. POLICE MUNICIPALE.....	323
Pierre BON	
IX. DOMAINE ET BIENS	335
Maylis DOUENCE	
X. CONTRATS ET MARCHÉS PUBLICS.....	353
I. DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC	353
Jean-Claude DOUENCE	
II. MARCHÉS PUBLICS.....	367
Antoine BOURREL et Jean GOURDOU	
III. AUTRES CONTRATS.....	383
Jean-Claude DOUENCE	
XI. URBANISME	393
Philippe ZAVOLI	
XII. FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	397
Annie FITTE-DUVAL	
TABLE ALPHABÉTIQUE DES DÉCISIONS	407

3. **Jurisprudence pénale de la gestion locale**

Jérôme LASSERRE CAPDEVILLE	
I. DÉLITS INTENTIONNELS	413
A. Prise illégale d'intérêt – Article 432-12 du Code pénal.....	413
B. Favoritisme – Article 432-14 du Code pénal	416
C. Recel de détournement de fonds publics – Articles 321-1 et 432-15 du Code pénal	419
D. Harcèlement sexuel – Art. 222-33 du Code pénal.....	422
E. Diffamation envers un citoyen chargé d'un mandat public – Art. 33 de la loi du 29 juillet 1881	423
II. DÉLITS NON INTENTIONNELS	425

4. Économie et finances locales

Matthieu HOUSER

I. La mise en œuvre de la réforme de la dotation d'intercommunalité	431
A. Contenu de la réforme appliquée en 2019.....	432
B. Effets de la réforme en 2019	432
II. La réforme de la taxe d'habitation	434
A. La modification de la fiscalité locale	434
B. Les enjeux du coefficient correcteur	435
III. Conclusion.....	436
Bibliographie	436

5. La fonction publique territoriale

François CAFARELLI

I. La transformation de la fonction publique territoriale.....	440
A. La promotion d'un nouveau dialogue social et d'une gestion plus stratégiques	440
1. La redéfinition du principe de participation	440
2. L'élargissement des compétences du Conseil commun de la fonction publique	441
3. La substitution des comités sociaux territoriaux aux CT et CHSCT	441
4. La réforme des commissions administratives paritaires (CAP)....	442
5. La mise en place des lignes directrices de gestion	443
B. Le recours encouragé au contrat.....	443
1. L'assouplissement du recours aux contrats existants	443
2. La création du contrat de projet.....	444
3. La sécurisation du recours au contrat	445
C. La gestion des agents et des carrières.....	446
1. L'encadrement du droit de grève.....	446
2. L'encadrement du temps de travail et des congés	446
3. L'instauration de la rupture conventionnelle.....	447
4. La sécurisation des transitions professionnelles	447
D. La déontologie.....	448
1. La réforme des instances déontologiques.....	448
2. La réforme du droit disciplinaire.....	449
E. L'égalité professionnelle	450
II. Fonction publique territoriale et crise sanitaire.....	451
A. L'exploitation des outils juridiques existants	452
B. Les adaptations juridiques nécessaires	453

6. Innovation et gestion des grands services publics locaux

INTRODUCTION.....	457
Guy SIAT	
I. La bonne gestion des collectivités territoriales récompensée par des distinctions	457
II. La désertification des territoires ruraux : les services publics locaux en danger.....	458
III. Le coût et le financement des services publics	460
I. ACTION CULTURELLE.....	461
Stéphane BRUNELLA	
I. Réalisations – Innovations.....	461
II. Législation – Réglementation.....	464
Bibliographie	464
II. ACTION ÉCONOMIQUE.....	465
Stéphane BRUNELLA	
I. Réalisations – Innovations.....	465
II. Législation – Réglementation.....	469
Bibliographie	469
III. ACTION SOCIALE – SOLIDARITÉ.....	471
Anne HULNÉ	
I. Réalisations – Innovations.....	471
A. Action sociale et solidarité : évolution institutionnelle	472
B. Action sociale et solidarité : amélioration sociétale	473
II. Législation – Réglementation.....	475
Bibliographie	475
IV. DÉCHETS – ENVIRONNEMENT	477
Guy SIAT	
I. Réalisations – Innovations.....	477
A. Transition écologique	477
B. La lutte contre les dépôts sauvages.....	478
C. Les pesticides.....	479
D. Les forêts en danger : péril pour l’environnement et les finances locales.....	480
E. La consigne d’emballage mettrait-elle en danger la filière recyclage alimentée par les collectivités locales ?.....	480
F. De la taxe d’enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à la redevance incitative	482
II. Législation – Réglementation.....	484
Bibliographie	484

V. EAU – ASSAINISSEMENT	485
Christophe WITTNER	
Réalizations – Innovations	485
A. Loi NOTRe : de l'assouplissement, encore et encore	485
B. La Reuse : une approche stratégique à affirmer	486
C. La refonte des indicateurs de performance	487
D. La Guadeloupe : toujours à sec !	488
Bibliographie	489
VI. ENSEIGNEMENT – FORMATION PROFESSIONNELLE	491
Guy SIAT	
I. Réalisations – Innovations	491
A. Les cantines scolaires	491
1. Les attentes liées aux politiques nationales	492
2. Le bio dans les cantines scolaires	493
3. La lutte contre le gaspillage alimentaire	494
4. Le repas végétarien hebdomadaire	494
B. L'utilisation des manuels numériques : les lycées 4.0 en question ...	494
C. L'obligation scolaire à l'âge de trois ans	495
D. Sorties scolaires : les parents accompagnateurs ne participent pas au service public de l'Éducation	495
II. Législation – Réglementation	495
Bibliographie	495
VII. INFORMATION ET COMMUNICATION	497
Karine FAVRO	
I. Réalisations – Innovations	498
A. L'enseignement à distance	498
B. La traçabilité pour motif de santé publique	501
II. Législation – Réglementation	505
Bibliographie	506
VIII. POPULATION	509
Guy SIAT	
I. Réalisations – Innovations	509
A. Démographie – Recensement	509
B. État civil	510
C. Recensement de la population	510
D. Cimetière et service funéraire, crématorium	511
E. Gens du voyage	512
II. Législation – Réglementation	513
Bibliographie	513

IX. SANTÉ PUBLIQUE.....	515
Stéphane BRUNELLA	
I. Réalisations – Innovations.....	515
II. Législation – Réglementation.....	518
Bibliographie	518
X. SÉCURITÉ PUBLIQUE.....	519
Arnaud DURANTHON	
I. Réalisations – Innovations.....	519
A. Données quantitatives et qualitatives sur l'évolution des forces de police municipale.....	519
B. Le lent développement des polices intercommunales et pluricommunales	520
C. Caméras-piéton, reconnaissance faciale... : l'usage croissant de la vidéo	520
D. Délinquance des mineurs : des initiatives locales qui devancent la nouvelle stratégie nationale	522
E. Dans les SDIS, une grève et des questions	522
II. Législation – Réglementation.....	523
Bibliographie	524
XI. TRANSPORTS PUBLICS	525
Guy SIAT	
I. Réalisations – Innovations.....	525
A. La loi LOM.....	525
B. La gratuité des transports publics	527
C. Le transport à la demande.....	527
D. Les services de transport d'utilité sociale.....	528
II. Législation – Réglementation.....	528
Bibliographie	529
XII. URBANISME	531
Jean-Philippe STREBLER	
I. Réalisations – Innovations.....	531
A. Les prix de l'innovation urbaine 2019.....	531
B. « Réinventer le patrimoine ».....	532
C. L'Agence nationale de la cohésion des territoires	532
D. Le 10 ^e anniversaire du plan « Ville durable »	533
E. La loi Engagement et proximité.....	533
1. Le nouveau pouvoir d'injonction administrative en cas d'infraction aux règles ou procédures d'urbanisme.....	533
2. Les autres ajustements apportés concernant le droit de l'urbanisme	533
II. Législation – Réglementation.....	534
Bibliographie	535

XIII. VOIRIE PUBLIQUE	541
Guy SIAT	
I. Réalisations – Innovations	541
A. La loi LOM ouvre une brèche dans le principe de la réduction de la vitesse à 80 km/h.....	541
B. La réparation des ponts.....	542
C. Le stationnement payant : des défaillances	542
D. L’usage des engins de déplacement personnel (EDP) enfin réglementé.....	543
E. Villes cyclables.....	543
II. Législation – Réglementation	544
Bibliographie	544
7. Les collectivités territoriales et les institutions européennes	
I. L’UNION EUROPÉENNE	547
Jean-Claude NÉMERY	
I. Coopération territoriale européenne (2021-2027).....	547
II. L’UE face au Covid-19	549
II. LES TRAVAUX DU COMITÉ DES RÉGIONS	551
Jean-Michel BRICAULT	
III. LES TRAVAUX DU CONSEIL DE L’EUROPE (CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX).....	557
Jean-Michel BRICAULT	
8. Rapports, études et avis des organismes consultatifs	
I. RAPPORT 2020 DE LA COUR DES COMPTES	563
Julien MOUCHETTE	
I. L’analyse des finances publiques	564
II. Les observations des juridictions financières.....	565
A. La densité du maillage aéroportuaire de la Bretagne questionné (Tome 1, p. 185-206)	565
B. Les services communaux de la restauration collective (Tome 1, p. 233-254)	566
C. L’utilité discutée des abattoirs publics (Tome 1, p. 297-316)	566
D. Les curieux agences et offices de Corse (Tome 1, p. 338-364).....	567
III. Le suivi des recommandations des juridictions financières.....	567
II. AVIS RENDUS PAR LE CONSEIL D’ÉTAT CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. RAPPORT 2020 DU CONSEIL POUR L’ANNÉE 2019.....	569
Arnaud COUTANT	
I. Un rappel des règles en matière de consultation	569
A. Le caractère obligatoire de la consultation.....	569
1. La consultation d’un comité ou d’une commission.....	569
2. La consultation d’une assemblée délibérante	570

B. L'absence de caractère obligatoire	570
1. Les comités et les commissions	570
2. Les assemblées délibérantes	570
II. Les finances locales, une thématique transversale	571
A. Les principes généraux	571
1. La taxe d'habitation	571
2. Les impôts locaux	571
B. Les dépenses spécifiques	571
1. Les personnes mineures, privées de la protection de leurs familles	571
2. Le département et le revenu de solidarité active.....	572
C. Une particularité : la Polynésie française et les essais nucléaires	572
III. Les collectivités territoriales de métropole	572
A. l'organisation territoriale	572
1. Le cas de l'Alsace.....	572
2. Les autres évolutions territoriales	572
B. Les missions territoriales, la police municipale.....	573
IV. L'outre-mer.....	573
A. Le cas de la Nouvelle-Calédonie	573
1. Le domaine privé	573
2. La fonction publique.....	574
3. L'assurance maladie maternité	574
4. La répartition des compétences	574
B. Les autres collectivités d'outre-mer.....	574
1. Les modalités d'application d'un code	574
2. L'adaptation des dispositions	575
3. L'appartenance à la France.....	575
AVIS, ÉTUDES ET RAPPORTS DU CESE EN 2019.....	577
Fabrice THURIOT	
I. L'urbain.....	577
A. L'agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables ..	577
B. Les métropoles : apports et limites pour les territoires	579
II. Les Outre-mer	579
A. Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion	
sociale.....	580
B. L'accès aux services publics dans les Outre-mer	580

9. Annexe bibliographique

TROISIÈME PARTIE

Prix de thèse du GRALE

Prix Georges-Dupuis des collectivités territoriales

PRÉSENTATION. LE PRIX DE THÈSE 2020 DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .. Nicolas KADA	587
I. DES MÉTROPOLIS ET DE LEURS CONSÉQUENCES SUR LE DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES Cécile REGOURD	589
I. Objets et fondements de la réforme portant création des métropoles..... A. De la globalisation économique à la prévalence du management..... B. Des traductions juridiques.....	592 592 594
II. Des effets de déconstruction des cadres classiques du droit des collectivités territoriales..... A. Une libre administration sacrifiée sur l'autel de la recomposition territoriale..... B. Une <i>summa divisio</i> des institutions territoriales privée d'intelligibilité juridique.....	595 595 597
III. De la nécessité d'une reconstruction du cadre juridique..... A. Une nouvelle conception des modalités d'attribution des compétences..... B. Le nécessaire dépassement de la dichotomie collectivité territoriale/EPCI : la notion de collectivité fédérative..... Bibliographie sélective.....	598 598 599 600
II. REPRÉSENTATION ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES : COMPARAISON FRANCO-ALLEMANDE..... Yoan VILAIN	603
I. La divergence des modes de recrutement du préfet et du <i>Landrat</i> A. Les origines historiques du recrutement du préfet et du <i>Landrat</i> B. Préfet et <i>Landrat</i> : la différence entre fonctionnaire nommé et fonctionnaire élu.....	605 605 607
II. L'organisation des rapports hiérarchiques entre autorités de surveillance..... A. L'intégration du <i>Landrat</i> dans la hiérarchie de l'administration d'État..... B. Les réformes de l'organisation du pouvoir de surveillance en France..	608 609 612
III. LES MODÈLES ÉCONOMIQUES DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE BAS CARBONE À L'ÉCHELLE LOCALE..... Graziella RAGAZZI	617
I. Les dynamiques locales de la transition énergétique bas carbone.....	618
II. Apports conceptuels et pratiques de l'étude des modèles énergétiques locaux par la perspective des Business Models.....	619

III. Principaux résultats et préconisations	624
A. Nationalement : coordonner les retours d'expérience locaux.....	624
B. Localement : étendre, horizontalement, le portefeuille des BM soutenables.....	625
C. Opérateurs énergétiques : identifier des BM facilitant l'adhésion des acteurs locaux.....	625
Bibliographie	626
IV. LA CONDUITE DE PROJET DANS LES VILLES MOYENNES : ENJEUX ET CONTRAINTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES. UNE ANALYSE À PARTIR DES PROJETS DE GARES ET QUARTIERS DE GARES	629
Émilie ROUDIER	
I. Introduction	629
A. Les collectivités locales face aux mutations territoriales des villes moyennes.....	629
B. Un regard sur l'action publique locale à partir des réaménagements des gares et quartiers de gares	630
C. Une étude comparée de trois villes moyennes françaises	631
II. Les réaménagements des gares et des quartiers de gares dans les villes moyennes : du lancement à la conception, quelles particularités ?	632
A. Des outils des collectivités locales pour répondre à la crise de centralité des villes moyennes	632
B. Du mimétisme politique avec les métropoles aux recompositions des projets dans les villes moyennes.....	633
III. La conduite de projet dans les villes moyennes : entre contraintes et opportunités	633
A. Entre duplication et adaptation : les hésitations des stratégies d'aménagement	633
B. Des contraintes de réalisation aux capacités d'adaptation des collectivités locales	634
C. Des aménagements tournés vers la valorisation de l'existant et les usages	635
IV. Les villes moyennes : un changement de perspective ?.....	635
A. Un portrait type des réaménagements des pôles gares à nuancer	635
B. Une grille d'analyse de l'action publique locale	636
C. L'action collective et ses spécificités	636
Bibliographie	636
Table des matières générale.....	639

DROIT et GESTION des Collectivités Territoriales

Le retour des maires

Textes

Jurisprudence

Doctrines et pratiques

Véritable encyclopédie de la décentralisation, *Droit et gestion des collectivités territoriales (DGCT)*, publié chaque année depuis 2009, fournit toutes les clés pour apprécier la portée des réformes institutionnelles. Il propose une étude pluridisciplinaire d'un thème d'actualité puis décrypte l'ensemble des évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles de l'année échue dans le domaine des collectivités territoriales.

L'édition de 2020 traite ainsi du thème des maires, figure centrale du pouvoir local récemment placée au cœur du débat public (manifestations des Gilets jaunes, élections municipales de 2020, crise sanitaire liée au Covid-19...). Cette étude est développée autour de différents axes : analyse du rôle du maire, de ses pouvoirs de police, réflexion sur la démocratie représen-

tative, sur la loi « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019, sur le partenariat avec l'État, etc.

La seconde partie propose des chroniques thématiques qui détaillent l'administration territoriale et les aspects territorialisés de l'action publique (fonction publique territoriale, urbanisme, environnement, finances et fiscalité, etc.). Destiné aux acteurs publics locaux – services déconcentrés de l'État, élus locaux, agents territoriaux, directeurs financiers –, aux avocats, aux magistrats, aux enseignants-chercheurs et aux étudiants, le *DGCT* est rédigé par le groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE), groupement d'intérêt scientifique (GIS). Sa mission est de promouvoir des recherches sur la base d'un programme pluridisciplinaire.

GIS-GRALE

9, rue Malher – 75181 Paris Cedex 4 – Tél. : 01 44 78 33 44 – Fax : 04 44 78 33 90
e-mail : grale@univ-paris1.fr – site : <http://www.univ-paris1.fr/centres-de-recherche/grale/>



GRALE

