

*Fondée par
Marcel Waline
Professeur honoraire
à l'Université de droit,
d'économie et des sciences
sociales de Paris,
membre de l'Institut*

BIBLIOTHÈQUE
DE DROIT
PUBLIC
TOME 234

*Dirigée par
Yves Gaudemet
Professeur
à l'Université
Paris II (Panthéon-Assas)*

ESSAI SUR LA NATURE DE LA DÉLIBÉRATION LOCALE

Elisabeth MELLA

*Préface de
Jean du Bois de Gaudusson*

D

923

1

L.G.D.J

TABLE DES MATIERES

Préface	
Avertissement	
Sommaire	
Principales abréviations	
Introduction.....	p. 1
I- L'objet de la recherche	p. 2
II- Les justifications de la recherche	p. 3
III- La méthode de la recherche	p. 8
 Première partie – L'infirmité de la nature administrative de la délibération locale	p. 11
Titre 1 – Les conditions d'entrée en vigueur de la délibération locale.....	p. 13
Chapitre 1 – L'ambiguïté des conditions d'entrée en vigueur	p. 15
Section I- L'objet de l'entrée en vigueur.....	p. 16
§ 1- Le rattachement de l'entrée en vigueur à la norme	p. 16
A- La démarche implicite.....	p. 17
1° <i>Les manuels</i>	p. 19
2° <i>Les études particulières</i>	p. 21
B- La démarche explicite	p. 21
1° <i>La définition préalable de l'acte juridique</i>	p. 23
2° <i>La conception eisenmanienne de l'entrée en vigueur</i>	p. 26
§ 2 - L'élargissement de l'objet de l'entrée en vigueur.....	p. 27
A- La juridicité de la délibération non normative	p. 27
1° <i>L'absence de juridicité</i>	p. 33
2° <i>Les fondements de la juridicité</i>	p. 33
a) <i>La théorie des actes de langage</i>	p. 35
b) <i>L'application au terrain juridique</i>	p. 37
B- Les deux objets possibles de l'entrée en vigueur	p. 37
1° <i>La correspondance entre l'entrée en vigueur et l'acquisition de la juridicité d'un acte</i>	p. 39
2° <i>Le rapprochement avec la théorie de la publication et de la signature</i>	p. 39
a) <i>Position du problème</i>	p. 41
b) <i>Le rapprochement</i>	p. 44
Section II- Le contenu des textes.....	p. 45
§ 1 - La mention à part de la publicité avant 1982.....	p. 47
§ 2 - L'équivoque de l'attitude du législateur en 1982	p. 48
A- Les manifestations de l'équivoque.....	p. 48
1° <i>La nécessaire prise en compte de la décision 82-137 DC du 25 février 1982</i>	p. 48
a) <i>La volonté initiale d'abolir la tutelle étatique</i>	p. 50
b) <i>La censure du Conseil constitutionnel</i>	p. 52
2° <i>Les modalités d'application de l'obligation de transmission</i>	p. 56
B- Les origines de l'équivoque	

1° <i>L'assimilation de l'acte exécutoire à l'acte administratif unilatéral</i>	p. 56
2° <i>Le contenu du premier projet de loi de 1982</i>	p. 57
Chapitre 2 – L'identité des conditions d'entrée en vigueur	p. 61
Section 1 – Le contenu de l'identité	p. 61
§ 1- L'entrée en vigueur de l'acte <i>instrumentum</i>	p. 62
A- La position du problème	p. 62
B- Les arguments en faveur du lien entre la signature et l'existence juridique de la délibération locale	p. 64
1° <i>L'inadéquation du moyen de l'« inexistence juridique »</i>	p. 64
2° <i>Le formalisme « de bon aloi » du juge administratif</i>	p. 66
§ 2 - L'entrée en vigueur de l'acte <i>negotium</i>	p. 69
A- L'indifférence de la transmission	p. 69
1° <i>Le point de vue du professeur Benoît</i>	p. 69
2° <i>Les apports du juge administratif</i>	p. 71
B- La question des décisions individuelles créatrices de droit	p. 81
1° <i>L'incertitude du champ d'application de la décision « Mattéi »</i>	p. 81
a) <i>La divergence des opinions doctrinales</i>	p. 82
b) <i>L'évolution de la législation</i>	p. 84
2° <i>La transposition probable de la jurisprudence « Mattéi »</i>	p. 86
Section II – Le sens de la transmission	p. 90
§ 1- La minoration du caractère exécutoire de l'acte public décentralisé	p. 91
A- Les enjeux des conditions d'octroi du sursis à exécution	p. 95
B- L'affirmation de la minoration du caractère exécutoire de la délibération locale	p. 95
1° <i>L'assouplissement des conditions d'octroi du sursis à exécution de la délibération locale</i>	p. 95
2° <i>Les prolongements du constat</i>	p. 98
§ 2 - L'instauration d'un dialogue avec le représentant de l'État	p. 100
A- L'attitude des autorités étatiques locales	p. 101
B- L'attitude du juge administratif	p. 102
Titre 2 – L'application extraterritoriale de la délibération locale	p. 107
Chapitre 1 – La présentation de la théorie du territoire-compétence	p. 109
Section I – La diversité des manifestations	p. 109
§ 1- La prise en compte du territoire <i>in se</i>	p. 109
A- La « compétence-territoriale » de l'auteur de l'acte	p. 109
B- Le « domaine de validité territoriale » de la norme	p. 111
§ 2 - La prise en compte du territoire <i>ex se</i>	p. 114
A- La « compétence personnelle » de l'auteur de l'acte	p. 114
B- La critique des propositions « territorialement »	p. 115
1° <i>La critique de la « compétence territoriale »</i>	p. 115
2° <i>La critique du concept de « domaine de validité territoriale » de la norme</i>	p. 118
Section II – Le point de convergence : l'application strictement territoriale de l'acte administratif	p. 120
Chapitre 2 – Les limites de la théorie du territoire-compétence	p. 125
Section I – Les hypothèses d'application extraterritoriale	p. 125
§ 1- À l'intérieur du territoire national	p. 125

A- Les antécédents de la décision « Association de défense des habitants du quartier de chèvre-Morte »	p. 126
B- L'apport de la décision « Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte »	p. 127
§ 2 - À l'extérieur du territoire national	p. 128
Section II – L'interprétation de l'application extraterritoriale	p. 130
§ 1- Le territoire, composante du contenu de l'acte public décentralisé	p. 130
A- Les incomplétudes de la théorie du territoire-compétence	p. 131
B- Les fondements de l'application extraterritoriale	p. 133
§ 2 - L'autonomie de l'acte public décentralisé	p. 135
Deuxième partie – L'affirmation de la nature politique de la délibération locale	p. 137
Titre 1 – La dualité de manifestation : la forme et le fond	p. 139
Chapitre 1 – Les conditions favorables à l'ouverture d'un débat	p. 141
§ 1- La reconnaissance des droits des élus	p. 141
A- Le droit à l'information préalable	p. 141
1° La reconnaissance	p. 142
2° Les modalités d'application	p. 145
B- Le droit à l'expression	p. 148
1° La reconnaissance	p. 149
2° Les prolongements : les modalités d'appréciation de la règle du quorum	p. 152
§ 2 - L'étroitesse du contrôle des règles délibératives	p. 156
A- La substantialité des règles délibératives	p. 156
1° Le principe d'une appréciation in concreto	p. 156
2° L'appréciation in abstracto	p. 158
B- Le « vice propre à la délibération »	p. 161
1° Les schémas du passé	p. 162
a) Avant 1952	p. 163
b) Après 1952	p. 165
2° Les orientations contemporaines	p. 169
Section II – Les prolongements du législateur	p. 171
§ 1- La consolidation des droits des élus	p. 171
A- La consécration du droit à l'expression	p. 171
1° Le droit de demander tout renseignement	p. 172
a) La nature du droit	p. 172
b) Les modalités d'application	p. 177
2° L'exigence de la mention de l'ordre du jour	p. 182
a) L'absence traditionnelle de mention obligatoire de l'ordre du jour	p. 182
b) L'apport du législateur	p. 184
B- Le développement des modalités de débat	p. 187
1° La présidence des séances	p. 187
2° Les questions orales	p. 189
§ 2 - La valorisation du règlement intérieur	p. 191
A- Le pari du règlement intérieur	p. 192
B- La portée du règlement intérieur	p. 195
Chapitre 2 – La définition territoriale des intérêts locaux	p. 199

Section I – La contestation de la valeur juridique de la notion d'« affaires locales »	p. 199
§ 1- Position du problème.....	p. 199
A- L'admission de besoins locaux territoriaux	p. 199
B- La négation d'une notion juridique d'« affaires locales »	p. 202
§ 2 - Les limites de la contestation	p. 205
A- La méthode du législateur	p. 205
B- La non distinction du « local » et du « territorial »	p. 207
1° <i>L'assimilation du « local » au « territorial »</i>	p. 207
a) <i>La concomitance de l'emploi des deux adjectifs</i>	p. 207
i- Une concomitance pas toujours possible	p. 207
ii- Une concomitance néanmoins souvent possible	p. 208
b) <i>L'équivalence des notions de « collectivité locale » et de « collectivité territoriale » pour les juges</i>	p. 211
2° <i>Un emploi jamais neutre des deux adjectifs</i>	p. 213
a) <i>Quelques exemples</i>	p. 213
i- Le binôme « collectivité locale-collectivité territoriale »... ..	p. 213
ii- Le binôme « fonction publique locale-fonction publique territoriale »	p. 214
b) <i>La transposition aux « affaires locales »</i>	p. 217
i- L'approche traditionnelle.....	p. 217
ii- Appréciations critiques	p. 219
Section II – L'affirmation de la valeur juridique des « affaires locales territoriales ».....	p. 224
§ 1- Le paradigme du service public local.....	p. 225
A- L'apparente diversité du régime des services publics locaux.....	p. 225
B- La permanence du besoin territorial local	p. 228
§ 2 - Le lien entre les « affaires locales territoriales » et la délibération locale.....	p. 230
A- La corrélation entre l'intérêt public local et les affaires locales territoriales	p. 230
B- L'assimilation des motifs de fait et de droit	p. 232
Titre 2 – L'unité de fondement : l'application du principe de la libre administration des collectivités territoriales	p. 235
Chapitre 1 – L'application horizontale du principe de la libre administration .	p. 237
Section I – D'un point de vue politique.....	p. 237
§ 1- La procédure en droit administratif	p. 237
§ 2 – La délibération locale : « acte à procédure » type.....	p. 241
Section II – D'un point de vue juridique	p. 245
§ 1- La jurisprudence administrative	p. 245
A- Le caractère franc du délai de convocation.....	p. 246
B- Le rattachement du caractère franc du délai de convocation à « l'un des éléments du régime de la libre administration ».....	p. 248
§ 2 - La jurisprudence constitutionnelle.....	p. 250
A- La minoration doctrinale de l'organe collégial	p. 251
B- La valorisation de l'organe collégial par le Conseil constitutionnel .	p. 252
Chapitre 2 – L'application verticale du principe de la libre administration	p. 257
Section I – Les points d'ancrage de l'autonomie.....	p. 257
§ 1- En cas de mise en œuvre exclusive de la clause de compétence générale.....	p. 257

A- L'initiative locale	p. 257
B- La territorialité du contenu de la délibération locale.....	p. 259
1° La prise en compte du « besoin local territorial »	p. 259
2° La distinction avec la « territorialisation du droit » du doyen	
Madiot	p. 264
a) L'assimilation apparente.....	p. 264
b) La distinction.....	p. 265
§ 2 - En cas de mise en oeuvre concomitante de la clause	
de compétence générale	p. 269
A- Le dépassement possible de la clause d'attribution particulière	p. 270
B- Applications	p. 271
Section II – La thèse de la valeur constitutionnelle de la clause de	
compétence générale	p. 274
§ 1- Les divergences d'interprétation	p. 274
§ 2 - La protection par la Constitution.....	p. 276
A- L'existence d'un contenu minimal de l'application verticale	
de la libre administration.....	p. 277
B- La garantie constitutionnelle de la clause de compétence générale...	p. 280
Conclusion	p. 285
Bibliographie.....	p. 289
Table des matières.....	p. 307