

COLLECTION « COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »
dirigée par Louis Favoreu

Jean-François AUBY
Jean-Marie PONTIER

*Professeurs à l'Université de Droit,
d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille*

LE DEPARTEMENT



ECONOMICA

49, rue Héricart, 75015 Paris

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 5 |
| CHAPITRE I : L'évolution historique du département ... | 7 |
| SECTION I - Les débuts incertains du département | 8 |
| I. L'œuvre révolutionnaire | 8 |
| A) <i>La création des départements</i> | 8 |
| B) <i>Les soubresauts révolutionnaires</i> | 10 |
| II. Le département, circonscription d'Empire | 11 |
| SECTION II - La marche vers la décentralisation | 12 |
| I. Le développement de la décentralisation départementale sous la monarchie | 12 |
| II. Les idées de 1848 et la décentralisation | 14 |
| III. Le département sous le Second Empire | 15 |
| SECTION III - La loi du 10 août 1871 | 17 |
| I. Les choix effectués | 17 |
| II. Règles d'organisation et de fonctionnement | 19 |
| III. Les attributions du conseil général | 19 |
| IV. La commission départementale | 21 |
| SECTION IV - Le département de 1871 à nos jours | 22 |
| I. La contestation de l'institution départementale | 22 |
| II. La réforme de l'institution départementale | 24 |
| CHAPITRE II : Les bases juridiques du département | 31 |
| SECTION I - Le statut constitutionnel du département | 32 |
| I. Le département est une collectivité à statut constitutionnel .. | 32 |

| | |
|---|-----------|
| II. Le statut juridique des départements d'outre-mer | 36 |
| III. La définition constitutionnelle des départements | 38 |
| SECTION II - Eléments du statut juridique du département | 40 |
| I. Les limites des départements | 41 |
| II. Le nombre des départements | 42 |
| III. La population des départements | 44 |
| IV. Le territoire des départements | 46 |
| A) <i>Les limites des départements</i> | 46 |
| a) La détermination des limites des départements. | |
| b) La contestation des limites départementales. | |
| c) Le changement des limites d'un département. | |
| B) <i>La division du territoire départemental</i> | 49 |
| a) Les arrondissements et les cantons. | |
| b) les modifications des cantons. | |
| CHAPITRE III : Le conseil général | 53 |
| SECTION I - L'élection des membres du conseil général | 53 |
| I. Le mandat de conseiller général | 54 |
| A) <i>Les conditions d'exercice du mandat</i> | 54 |
| a) l'éligibilité. | |
| b) les incompatibilités. | |
| B) <i>La durée du mandat de conseiller général</i> | 60 |
| a) causes d'abréviation ou d'interruption du mandat tenant aux intéressés. | |
| b) causes extérieures aux conseillers généraux. | |
| II. Les règles de l'élection au conseil général | 66 |
| A) <i>Les préliminaires de l'élection</i> | 66 |
| a) la déclaration de candidature. | |
| b) la convocation des électeurs. | |
| c) la campagne électorale. | |
| d) les dépenses électorales. | |
| B) <i>L'élection proprement dite</i> | 70 |
| a) le mode de scrutin et la circonscription électorale. | |
| b) les opérations de vote. | |
| III. Le contentieux des élections au conseil général | 76 |
| A) <i>Conditions de la contestation des élections</i> | 76 |
| B) <i>La décision contentieuse</i> | 77 |
| SECTION II - Le statut du conseil général | 78 |
| I. Le statut de l'assemblée délibérante | 78 |
| A) <i>Les commissions</i> | 78 |

| | |
|---|-----|
| B) <i>La préparation des réunions</i> | 79 |
| C) <i>Le déroulement des réunions</i> | 80 |
| D) <i>Les délibérations</i> | 80 |
| II. Le statut du conseiller général | 81 |
| A) <i>Le statut juridique</i> | 81 |
| B) <i>Le statut sociologique</i> | 85 |
| a) l'âge des conseillers généraux. | |
| b) la répartition des conseillers généraux par sexe. | |
| c) la répartition des conseillers généraux par catégories socio-professionnelles. | |
| SECTION III - Les attributions du conseil général | 90 |
| I. Etendue des attributions | 90 |
| A) <i>Limites des attributions</i> | 90 |
| B) <i>Attributions générales</i> | 90 |
| II. Participation à et représentation au sein d'autres institutions | 93 |
| CHAPITRE IV : Le président du conseil général | 97 |
| SECTION I - Le statut du président du conseil général | 97 |
| I. La désignation du président du conseil général | 97 |
| II. Les attribution du président du conseil général | 98 |
| SECTION II - Les relations du président du conseil général avec les autres organes | 99 |
| I. Le poids du président dans le fonctionnement du conseil général | 99 |
| A) <i>La préparation des réunions</i> | 99 |
| B) <i>Le déroulement des séances</i> | 100 |
| C) <i>Les obligations d'informations</i> | 100 |
| II. L'irresponsabilité présidentielle | 101 |
| III. Le poids des compétences présidentielles | 102 |
| SECTION III - L'insuffisance des contre-pouvoirs | 102 |
| I. Le bureau | 102 |
| A) <i>Le statut et le fonctionnement du bureau</i> | 102 |
| a) le statut du bureau. | |
| b) les attributions des bureaux. | |
| B) <i>La place du bureau</i> | 104 |
| II. Les minorités | 105 |
| A) <i>L'absence de reconnaissance de statut des minorités</i> | 105 |
| B) <i>Une pratique compensatrice</i> | 105 |

| | |
|--|-----|
| CHAPITRE V : L'administration départementale | 107 |
| SECTION I - Des sources hétérogènes | 107 |
| I. La constitution initiale | 108 |
| A) <i>Le secrétariat des assemblées</i> | 108 |
| B) <i>La division des préfectures</i> | 108 |
| C) <i>Le transfert des périphériques</i> | 109 |
| II. Les transferts liés aux transferts de compétences | 109 |
| A) <i>Les services de l'action sanitaire et sociale</i> | 109 |
| B) <i>Les services de l'équipement</i> | 110 |
| III. La constitution de nouvelles structures | 111 |
| SECTION II - Une organisation variable | 111 |
| I. La légèreté des normes | 112 |
| A) <i>Les normes</i> | 112 |
| B) <i>L'existence de modèles</i> | 113 |
| II. L'existence de constantes | 114 |
| A) <i>L'autonomie de la fonction politique</i> | 114 |
| B) <i>Le regroupement des fonctions administratives</i> | 114 |
| C) <i>Le fonctionnement des services mis à disposition</i> | 116 |
| III. Les problématiques de fonctionnement | 117 |
| A) <i>La place des élus dans le fonctionnement administratif ..</i> | 117 |
| B) <i>Les circuits de synthèse et de décisions</i> | 118 |
| C) <i>Le problème du contrôle des périphériques</i> | 119 |
| CHAPITRE VI : Les compétences du département | 123 |
| SECTION I - Les compétences du département en matière d'action sanitaire et sociale | 124 |
| I. Les nouvelles compétences | 124 |
| A) <i>La situation antérieure à 1983</i> | 124 |
| B) <i>La réforme de 1983</i> | 125 |
| II. Les modalités d'exercice des compétences dévolues au département | 127 |
| A) <i>Les institutions sociales et médico-sociales</i> | 128 |
| a) les attributions du conseil général. | |
| b) les attributions du président du conseil général. | |
| B) <i>L'aide sociale</i> | 131 |
| a) les attributions du conseil général. | |
| b) les attributions du président du conseil général. | |

| | |
|---|-----|
| III. La répartition des charges | 134 |
| A) <i>La compensation des charges transférées</i> | 134 |
| B) <i>L'adaptation de certaines mesures</i> | 135 |
| a) la révision des barèmes d'aide sociale. | |
| b) la participation des communes. | |
| IV. Appréciation sur les nouvelles dispositions | 136 |
| SECTION II - L'enseignement | 139 |
| I. Les principes généraux de la réforme | 139 |
| II. La répartition des compétences | 141 |
| A) <i>Règles générales</i> | 141 |
| B) <i>Les hypothèses d'appel de responsabilité</i> | 142 |
| C) <i>Les responsabilités du département</i> | 144 |
| III. La planification des équipements | 145 |
| IV. Le régime des collèges | 148 |
| V. L'utilisation des locaux scolaires | 150 |
| VI. Le dispositif financier | 151 |
| A) <i>La compensation des charges</i> | 151 |
| B) <i>La participation des collectivités locales</i> | 152 |
| VII. Les départements et l'enseignement privé | 157 |
| SECTION III - Les départements et l'économie | 158 |
| I. Les départements et la planification | 158 |
| A) <i>Les départements et le plan de la nation</i> | 159 |
| B) <i>Les départements et le plan de la région</i> | 160 |
| C) <i>La programmation économique et l'aménagement</i> <i>du territoire</i> | 161 |
| II. Les interventions économiques des départements | 162 |
| A) <i>Les interventions des départements jusqu'aux</i> <i>lois de 1982</i> | 162 |
| B) <i>Les interventions économiques depuis les lois de 1982 ...</i> a) les limites de l'intervention du département. b) l'étendue des possibilités ouvertes au département. | 164 |
| SECTION IV - Les autres compétences du département | 172 |
| I. Les compétences culturelles des départements | 173 |
| A) <i>Les interventions traditionnelles</i> | 173 |
| B) <i>Les départements et la culture depuis 1982</i> | 174 |
| a) les transferts de compétences. | |
| b) les conventions de développement culturel. | |

| | |
|--|-----|
| II. Les transports | 176 |
| A) <i>Les compétences du département dans le cadre de la L.O.T.I.</i> | 177 |
| B) <i>Les compétences du département en matière de transports scolaires</i> | 179 |
| III. Les compétences en matière de ports de pêche cotière et de cultures marines | 184 |
| A) <i>La nouvelle répartition des compétences</i> | 184 |
| a) les principes de la répartition des compétences. | |
| b) modalités du transfert et d'exercice des compétences. | |
| B) <i>Les modalités de compensation financière des charges ...</i> | 186 |
| a) en matière de ports. | |
| b) en matière de cultures marines. | |
| IV. La construction et le logement | 187 |
| V. L'aménagement du territoire, l'environnement et l'urbanisme | 189 |
| A) <i>L'association du département à l'aménagement du territoire</i> | 189 |
| B) <i>Des compétences limitées en matière d'environnement</i> .. | 191 |
| VI. La gestion du domaine départemental | 193 |
| A) <i>Les transferts de propriété d'immeubles et de meubles</i> .. | 193 |
| B) <i>La voirie départementale</i> | 194 |
| VII. Le service d'incendie et de secours | 196 |
| CHAPITRE VII : Le personnel départemental | 199 |
| SECTION I - Une contribution récente | 200 |
| I. La constitution du personnel départemental jusqu'à l'intégration dans la fonction publique territoriale | 200 |
| A) <i>La situation jusqu'en 1982</i> | 200 |
| B) <i>L'évolution à partir de 1982</i> | 201 |
| a) le personnel d'Etat mis à disposition. | |
| b) les recrutements à partir de 1982. | |
| II. Une intégration difficile dans la fonction publique territoriale | 202 |
| A) <i>Les problèmes d'intégration des agents départementaux dans la fonction publique territoriale</i> | 202 |
| B) <i>La situation particulière des agents bénéficiant du droit d'option</i> | 204 |
| SECTION II - Une structure en voie d'évolution | 205 |
| I. La situation statutaire | 205 |

| | |
|---|------------|
| II. La formation et les spécialités | 207 |
| III. La situation démographique | 208 |
| IV. La situation géographique | 209 |
| SECTION III - Les modes de gestion | 209 |
| I. Le poids des structures extérieures dans la gestion du personnel départemental | 210 |
| A) <i>Les institutions de réglementation</i> | 210 |
| B) <i>Les institutions de gestion</i> | 211 |
| C) <i>Les institutions de formation</i> | 211 |
| D) <i>Les mécanismes du contrôle de légalité</i> | 212 |
| II. Une carrière ouverte à l'ensemble de la fonction publique territoriale | 212 |
| A) <i>Les procédures de recrutement</i> | 212 |
| B) <i>L'avancement</i> | 214 |
| C) <i>Les positions des fonctionnaires</i> | 214 |
| D) <i>Les droits et obligations des fonctionnaires départementaux dans ce domaine</i> | 215 |
| E) <i>La cessation des fonctions</i> | 215 |
| CHAPITRE VIII : Les finances départementales | 217 |
| SECTION I - Une structure classique et contrôlée | 217 |
| I. Les actes budgétaires | 217 |
| A) <i>Les budgets</i> | 218 |
| a) les différents types de budgets. | |
| b) le cadre budgétaire. | |
| c) la préparation du budget. | |
| d) le vote des budgets. | |
| B) <i>Le compte administratif</i> | 219 |
| II. Le contrôle des actes budgétaires | 220 |
| SECTION II - La rigidité des finances départementales | 222 |
| I. Les dépenses départementales | 222 |
| A) <i>La répartition par nature</i> | 223 |
| B) <i>la répartition par fonction</i> | 224 |
| II. La rigidité des recettes départementales | 225 |
| A) <i>Les dotations provenant de l'Etat</i> | 225 |
| B) <i>Les produits fiscaux</i> | 226 |
| C) <i>Les ressources d'emprunt</i> | 228 |

| | |
|--|------------|
| SECTION III - La recherche d'une qualité de gestion financière | 230 |
| I. Les conditions de l'équilibre | 230 |
| II. La recherche d'une gestion optimale | 231 |
| CHAPITRE IX : Le département et son environnement .. | 235 |
| SECTION I - L'allègement des relations avec l'Etat | 235 |
| I. Le contrôle administratif | 236 |
| II. Les facteurs de conflits | 238 |
| III. La recherche de relations de collaboration | 239 |
| SECTION II - Le département et les collectivités locales | 241 |
| I. Les relations avec la région | 241 |
| A) <i>La collaboration</i> | 241 |
| B) <i>Les facteurs conflictuels</i> | 242 |
| II. Les relations entre les départements | 243 |
| III. Les relations avec les communes | 244 |
| A) <i>Les modes de collaboration</i> | 244 |
| B) <i>Les facteurs de tutelle</i> | 245 |
| SECTION III - Le département et le corps social | 246 |
| I. Les procédures de consultations | 247 |
| II. L'information | 248 |
| INDEX | 249 |