

› Chapitre préliminaire

Qu'entend-on par « collectivités territoriales » ?

À chaque collectivité territoriale correspond une sorte de « carte d'identité », dont les éléments permettent de la distinguer de toutes les autres. À l'instar de celle des personnes physiques, la carte d'identité d'une collectivité territoriale peut en effet se décliner en données relatives à :

- un nom (le « patronyme »), fixé par l'État – qui, pour les communes, a largement repris les appellations résultant de l'histoire – et, le cas échéant, modifié par lui ;
- un territoire (l'« adresse »), également fixé par l'État, dans le cadre duquel elle est appelée à exercer ses compétences ;
- une population (la « taille »), identifiée et comptabilisée par l'État lors des opérations de recensement. Cette comptabilisation emporte d'ailleurs des conséquences pratiques importantes. Ainsi, la population d'une collectivité constitue un paramètre de calcul pour des dotations de l'État. Selon la strate démographique à laquelle elles appartiennent, les collectivités sont par ailleurs soumises à des règles de gouvernance différentes (mode de scrutin, nombre d'élus au sein des assemblées délibérantes, information des élus locaux...) ou à des obligations plus ou moins lourdes (cotisations obligatoires...). De même, les populations respectives des collectivités sont prises en compte dans le calcul de la majorité requise pour les décisions communes à plusieurs d'entre elles (par exemple, dans le cadre du fonctionnement de l'intercommunalité).

Mais qu'est-ce qui permet de ranger sous le même vocable de « collectivités territoriales » près de 37 000 titulaires, en France, d'une telle carte d'identité ? Quels sont les points communs entre un village de quelques maisons, une ville telle que Paris, un département rural et une région de plusieurs millions d'habitants ?

Inversement, pourquoi d'autres collectivités publiques, également identifiables par leur nom, leur territoire et leur population, ne sont-elles pas qualifiées de « territoriales » ? Qu'est-ce qui fait que cette épithète s'applique à la Polynésie française et pas à la Nouvelle-Calédonie, à la ville d'Alençon et pas à la communauté urbaine du même nom ?

Bien que la Constitution consacre un titre spécifique aux collectivités territoriales (le titre XII) et y fasse par ailleurs référence à cinq reprises (aux articles 24, 34 – dans deux alinéas –, 39 et 71-1), elle ne définit pas cette notion. Néanmoins, à défaut d'en préciser le concept, elle en dresse en quelque sorte le « catalogue » dans le premier alinéa de son article 72 :

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d’une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. »

On en déduit que les collectivités territoriales, au sens de la Constitution, se définissent par énumération : constitue une collectivité territoriale celle qui a été ainsi qualifiée par le pouvoir constituant ou législatif. De cette énumération se dégagent des caractéristiques communes qui permettent de définir les contours du concept de « collectivités territoriales » et de distinguer celles-ci des autres personnes morales de droit public que sont l’État et les établissements publics.

Une définition par énumération : le « catalogue » des collectivités territoriales

Dès 1958, une distinction s’est opérée, parmi les catégories de collectivités territoriales mentionnées par la Constitution, entre, d’une part, celles que l’on pourrait qualifier « de droit commun » (initialement, les communes et les départements) et, d’autre part, celles dotées d’une organisation particulière (initialement, les territoires d’outre-mer). Le paysage constitutionnel des collectivités territoriales a depuis lors évolué; pour autant, une distinction peut toujours être faite entre les catégories de droit commun, correspondant désormais à trois niveaux (commune, département, région), et d’autres collectivités, en l’occurrence celles dites « à statut particulier » et celles d’outre-mer régies par l’article 74 de la Constitution¹.

Les trois niveaux de collectivités territoriales mentionnés par la Constitution

Les communes

Au nombre de 36 658 au 1^{er} janvier 2015, elles constituent le niveau de collectivité le plus ancien, souvent considéré comme « le mieux identifié

1. La Nouvelle-Calédonie n’est pas une collectivité territoriale, mais une collectivité *sui generis*. Ni la Constitution ni la loi ne la mentionnent parmi les collectivités territoriales. L’article 72-3, qui énumère les collectivités territoriales d’outre-mer, souligne même qu’elle est soumise à un régime différent de celles-ci, qui fait l’objet d’un titre spécifique de la Constitution (le titre XIII). La Nouvelle-Calédonie s’y voit appliquer des « dispositions transitoires », dans l’attente du choix qu’elle sera appelée à faire, au plus tard en 2018, entre l’indépendance et le maintien dans la République française avec un gouvernement autonome.

par nos concitoyens, et l'échelon de base de la proximité et de la démocratie locale »². Le fait est que les « municipalités » ont été créées par la loi du 14 décembre 1789, selon un schéma territorial qui connaîtra ensuite peu de changements, en reprenant dans une très large mesure la carte, déjà multiséculaire, des 44 000 paroisses ou communautés d'habitants de l'Ancien Régime (voir annexe, p. 275).

C'est une loi du 5 avril 1884 qui a marqué l'acte de naissance de la « commune moderne », au sens où son organisation n'aura guère été modifiée lorsque la Constitution de 1958 qualifiera expressément la commune de « collectivité territoriale ». Cette loi de 1884 a été l'aboutissement d'une évolution de plus d'un demi-siècle, dont les principales étapes avaient été :

- la loi du 21 mars 1831, instaurant l'élection (alors au suffrage censitaire) des conseillers municipaux, qui sont donc aujourd'hui les plus anciens responsables publics élus. Ceux-ci, de même que le maire, étaient auparavant nommés par le préfet. Le maire demeure néanmoins désigné par le pouvoir central (le roi pour les communes de plus de 3 000 habitants et le préfet pour les autres), qui doit cependant le choisir parmi les conseillers ;
- la loi du 18 juillet 1837, reconnaissant la personnalité morale à la commune et investissant le conseil municipal du pouvoir de prendre des délibérations exécutoires, quoique dans un domaine limité (gestion des biens communaux) ;
- la loi du 28 mars 1882, posant définitivement, après un dispositif provisoire mis en place en 1871, le principe de l'élection du maire (avec l'exception notable de Paris, où celui-ci ne sera élu qu'à compter de 1977).

I Vers une réduction du nombre de communes françaises ? Les perspectives relatives aux communes nouvelles

La loi dite « Marcellin », du 16 juillet 1971, avait mis en place un dispositif permettant les fusions de communes, dans le souci de renforcer leur « taille critique ». Celui-ci s'est rapidement essoufflé, puisque le nombre de fusions est passé de 528 en 1972 (avec 1 336 communes réunies) à 9 en 1975 (19 communes) et 1976 (20 communes). Par la suite, seules quelques fusions interviendront et des « défusions » seront même décidées (22 entre 2000 et 2014). Au final, le nombre des communes françaises a été réduit d'environ 5 % entre 1950 et 2007, contre 87 % en Suède (de 2 281 à 290 communes), 80 % au Danemark (de 1 387 à 277), 79 % au Royaume-Uni (de 1 118 à 238)... même si, dans le même temps, quelques rares pays ont, eux, connu

2. Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape)*, n° 264, Sénat, 11 mars 2009, p. 13.

une augmentation (de 4 % en Italie, où le nombre de communes est passé de 7 781 à 8 101) (1).

La décentralisation a donné une nouvelle dimension à la question de la taille des communes et de leurs moyens pour assumer dans de bonnes conditions des compétences accrues. Une réponse, promise à un bel avenir, a consisté dans le développement de l'intercommunalité (voir chapitre 6). Mais le législateur n'a pas pour autant renoncé à la fusion des communes, et la loi du 16 décembre 2010 « de réforme des collectivités territoriales » a cherché à lui donner un nouveau souffle avec le dispositif dit des « communes nouvelles », voulu plus souple et plus incitatif que celui mis en place en 1971. Elle a notamment prévu que les anciennes communes ainsi réunies puissent conserver une identité dans le cadre de la mise en place de communes déléguées, reprenant leur nom et leurs limites territoriales. L'existence de communes déléguées entraîne de plein droit la création d'annexes de la mairie (dans lesquelles sont établis les actes d'état civil) et l'institution de maires délégués.

Néanmoins, la création d'une commune nouvelle est subordonnée à l'accord unanime des communes concernées (émis soit par les conseils municipaux, soit par les électeurs) et, après quatre années de mise en œuvre, le bilan de la loi de 2010 est apparu modeste : seulement 13 créations, regroupant au total 35 communes (2). Ce constat a conduit le législateur à prendre de nouvelles initiatives, dans un contexte marqué par la baisse annoncée des dotations de l'État aux communes puis, tout récemment, par la perspective d'une nouvelle carte intercommunale ouverte par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 « portant nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) qui, en relevant de 5 000 à 15 000 habitants le seuil de population des intercommunalités, devrait conduire à la disparition des plus petites d'entre elles, souvent très intégrées.

La création de communes nouvelles est également encouragée dans le souci de faciliter la gouvernance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), comme l'ont souligné Alain Lambert et Martin Malvy dans un rapport récent au président de la République : « Face aux difficultés rencontrées dans les années 1970 pour fusionner les communes, la France a fait le choix de favoriser les regroupements au sein d'intercommunalités, afin de diminuer les coûts de gestion, mutualiser les équipements et les services. Toutefois, cela ne réduit pas le nombre de communes et cette fragmentation du tissu communal rend complexe la gouvernance des intercommunalités. Il serait souhaitable de concilier le renforcement de l'intercommunalité avec un rapprochement des communes au sein de communes nouvelles. » (3)

Aussi, après le vote d'incitations financières dans le cadre de la loi de finances pour 2014 (permettant, sous certaines conditions, de préserver pendant trois ans des communes nouvelles de la baisse des dotations de l'État), la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 « relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes » s'est-elle attelée à lever « certains obstacles institutionnels, financiers voire psychologiques qui expliquent les hésitations des élus locaux et des populations » (4).

À cette fin, la loi a notamment prévu d'assurer une transition « en douceur » entre les mandats exercés dans le cadre des anciennes communes et ceux exercés dans le cadre de la commune nouvelle, ce qui devrait faciliter l'adhésion des conseillers municipaux à des fusions avec d'autres communes. Ainsi, les conseils municipaux des communes concernées peuvent décider par délibérations concordantes, avant la

création de la commune nouvelle, que son conseil municipal sera composé, jusqu'au prochain renouvellement, de l'ensemble des membres des conseils municipaux des anciennes communes. Après le premier renouvellement du conseil municipal, le nombre des conseillers de la commune nouvelle sera celui prévu pour les communes appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. Ce n'est donc qu'après deux renouvellements que le conseil municipal de la commune nouvelle sera soumis au droit commun. Notons que l'augmentation provisoire du nombre de conseillers municipaux est sans conséquence sur le plafond des crédits liés aux indemnités des élus, leur montant cumulé pour l'ensemble des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne pouvant excéder le montant cumulé des indemnités maximales auxquelles ont droit les élus d'une commune appartenant à la même strate démographique.

La loi prévoit également de renforcer l'intégration des anciennes communes. À cette fin, un maire délégué se verra attribuer les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle, sans être comptabilisé au titre du nombre maximum d'adjoints autorisés par la loi (30 % de l'effectif du conseil municipal). Le conseil municipal de la commune nouvelle pourra instituer une conférence municipale (présidée par le maire et composée des maires délégués), instance consultative appelée à se réunir au moins une fois par an pour jouer un rôle d'enceinte de coordination et de discussion... Elle prévoit en outre de garantir provisoirement les ressources budgétaires de communes nouvelles, qui ne seraient donc pas impactées par la baisse des dotations de l'État. Ainsi, la baisse de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ne s'appliquera pas :

- au cours des trois premières années suivant leur création, aux communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant soit une population inférieure ou égale à 10 000 habitants (ces communes nouvelles bénéficieront même d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire), soit toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre ;
- pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2014, aux communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014.

Enfin, les mêmes communes nouvelles se voient garantir (pendant les trois années suivant leur création, pour les communes créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016, ou pendant les années 2015 et 2016, pour celles créées avant mars 2014) le maintien des montants perçus au titre des dotations à finalité péréquatrice (dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et dotation de solidarité rurale).

(1) Tous les chiffres de ce paragraphe sont issus du rapport de la députée Christine Pirès Beaune, fait au nom de la Commission des lois, sur les propositions de loi relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (n° 2310, Assemblée nationale, 22 octobre 2014, p. 13-14).

(2) *Ibid.*, p. 10.

(3) Martin Malvy et Alain Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Présidence de la République, avril 2014, p. 16.

(4) Rapport parlementaire n° 2310, du 22 octobre 2014 précité, p. 10.

Les départements

Depuis la transformation de Mayotte en département d'outre-mer, le 31 mars 2011, la France compte 101 départements (96 métropolitains et 5 d'outre-mer).

Les premiers ont été créés en 1790 par la Constituante (à la suite du vote de la loi du 22 décembre 1789) en tant que circonscriptions administratives (alors au nombre de 83, réparties de telle manière que le chef-lieu puisse toujours être accessible en une journée de cheval).

Le « département moderne » a précédé la « commune moderne », puisque son acte de naissance est la loi du 10 août 1871. Auparavant, une loi du 22 juin 1833 avait instauré l'élection des membres du conseil général (au niveau cantonal et au suffrage censitaire), et une loi du 10 mai 1838 avait reconnu à ce dernier le pouvoir de prendre des délibérations exécutoires (pour la gestion des biens du département) et la possibilité d'ester en justice. Ce n'est cependant qu'un siècle après la commune que l'exécutif du département sera élu, lorsque, en vertu de la loi du 2 mars 1982, cette fonction passera des mains du préfet à celles du président du conseil général.

I Les départements et régions d'outre-mer

Les départements et régions d'outre-mer font l'objet d'une disposition particulière de la Constitution, l'article 73, qui les soumet au régime dit de « l'identité législative » : les lois et règlements y sont applicables de plein droit (ce qui justifie que ces collectivités soient recensées dans les catégories des départements ou régions mentionnées par l'article 72), mais « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ».

Ces adaptations peuvent d'abord être décidées par l'État (loi ou règlement, selon les cas). Elles peuvent également l'être par les collectivités concernées elles-mêmes, à condition notamment d'y avoir été autorisées par la loi. La Constitution permet même, sauf pour La Réunion, qu'elles soient habilitées à fixer les règles applicables sur leur territoire dans des matières pouvant relever du domaine de la loi (certaines d'entre elles étant cependant exclues de cette faculté : nationalité, droits civiques, défense, politique étrangère, monnaie...).

Ces « collectivités de l'article 73 » rassemblent la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et, depuis le 31 mars 2011, Mayotte ; elles présentent la particularité de correspondre chacune à la fois à un département et à une région.

Les régions

À la différence des deux autres niveaux (qui, avec les territoires d'outre-mer, figuraient dans l'article 72 dès 1958), les régions ne sont mentionnées par la Constitution que depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Elles étaient cependant devenues collectivités territoriales près de vingt ans auparavant, par la loi du 2 mars 1982 (après avoir été créées sous forme d'établissements publics en 1972).

On affirme généralement que la France compte 27 régions (22 en métropole et, avec l'accession de Mayotte à ce statut, 5 en outre-mer), et les élections régionales s'organisent effectivement en autant de circonscriptions. Ce chiffre intègre cependant la collectivité territoriale de Corse, qui, sur le plan strictement juridique, n'est pas une région mais une collectivité à statut particulier.

Le 1^{er} janvier 2016, le nombre de régions métropolitaines a été ramené de 22 à 12, en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

I L'existence de trois niveaux de collectivités territoriales : une spécificité française ?

La superposition de trois niveaux de collectivités territoriales, auxquelles s'ajoutent de nombreuses structures de coopération intercommunale, conduit souvent à qualifier de « mille-feuille » l'organisation administrative de la France. Cependant, l'existence des trois niveaux de collectivités infranationales de droit commun mentionnés par l'article 72 de la Constitution ne représente pas vraiment une exception française, puisque cette solution est celle de vingt des vingt-huit États membres de l'Union européenne, notamment de tous ceux dont la population dépasse les 10 millions d'habitants.

En revanche, la France se caractérise par le nombre de ses collectivités territoriales, et tout particulièrement de ses communes (plus de 36 500), sans équivalent en Europe : l'Allemagne, deuxième État européen par son nombre de communes (11 295 en 2010), arrive loin derrière, alors même que sa population (85,5 millions d'habitants en 2013) est supérieure de 30 % à celle de la France (65,6 millions). Il est à noter que près de 31 500 communes françaises, soit 86 % d'entre elles, comptent moins de 2 000 habitants (1).

(1) Source : « Population municipale en vigueur en 2015 (millésimée 2012) », Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres 2015*, p. 24

Les collectivités territoriales à statut particulier

La qualité de collectivité territoriale est expressément reconnue par la Constitution aux « collectivités à statut particulier ».

Entrent dans cette catégorie les villes de Paris, Lyon et Marseille (en vertu de la loi dite « PLM » du 31 décembre 1982), la région Île-de-France et la collectivité territoriale de Corse (collectivité territoriale unique, qui ne constitue pas une région au sens de la Constitution bien qu'elle y soit souvent assimilée). La dernière-née, la « métropole de Lyon », a été instituée par la loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM)³, du 27 janvier 2014. Toutes ont été créées par la loi, sur le fondement de l'article 72.

Les collectivités territoriales créées par la loi : cadre juridique et applications

Le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui énumère certaines catégories de collectivités territoriales, habilite ensuite le législateur à en créer de nouvelles : « Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. »

Cette faculté de substitution d'une ou plusieurs collectivités constitutionnelles par une collectivité législative n'est pas absolue : elle n'autorise pas le législateur à remplacer toute une catégorie de collectivités territoriales consacrée par la Constitution. Son objectif est de permettre à la loi de substituer de nouvelles collectivités territoriales à des communes, des départements ou des régions dans des zones où de tels aménagements sont rendus souhaitables par des spécificités locales, mais nullement sur l'ensemble du territoire : si, par exemple, une collectivité territoriale législative peut être instaurée en lieu et place d'une région déterminée (comme cela a été décidé pour la Corse), il ne saurait être question de supprimer par la loi toutes les régions de France en tant que collectivités territoriales.

Sous cette réserve, le législateur peut aussi bien décider la création :

- de toute une catégorie de collectivités territoriales. On a vu que tel avait été le cas pour les régions entre 1982 et 2003. Cette solution a été un temps envisagée pour les métropoles, mais le législateur leur a finalement conféré le statut d'établissement public de coopération intercommunale (à l'exception de la métropole de Lyon, érigée en collectivité territoriale par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014) ;

3. En revanche, les autres métropoles ne sont pas des collectivités territoriales mais des établissements publics de coopération intercommunale, y compris celles prévues par la loi elle-même (Grand Paris et Aix-Marseille-Provence, toutes deux à compter du 1^{er} janvier 2016).

- d'une collectivité territoriale *sui generis*. Tel est le cas de la Corse ou de la métropole de Lyon. De même, la réforme des collectivités territoriales issue de la loi du 16 décembre 2010 avait prévu la possibilité, pour une région et les départements qui la composent, de demander à fusionner en une unique collectivité territoriale exerçant leurs compétences respectives (art. L3114-1) ; le Gouvernement ne pouvait donner suite à cette demande de fusion (qui doit au final être décidée par une loi) que si le projet recueillait, dans chacun des départements concernés, la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins un quart des électeurs inscrits. Cette dernière condition fut à l'origine de l'échec de l'unique tentative de mise en œuvre de ce dispositif (création d'une collectivité territoriale unique, par fusion de la région d'Alsace et des départements des Bas-Rhin et Haut-Rhin) ; depuis lors, la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 a décidé de lui substituer, à compter du 1^{er} janvier 2016, l'exigence d'une majorité renforcée (en l'occurrence les trois cinquièmes des suffrages exprimés) au sein des organes délibérants concernés ;
- d'une collectivité territoriale relevant d'une catégorie constitutionnelle, mais dotée d'un régime particulier. Tel est le cas pour l'Île-de-France, que le Code général des collectivités territoriales (CGCT) intègre dans la catégorie des régions tout en prévoyant, par rapport aux règles applicables à celles-ci, plusieurs dispositions dérogatoires, en particulier en ce qui concerne les compétences et les ressources. Tel est le cas également de Paris, Lyon et Marseille, des communes qui, depuis une loi du 31 décembre 1982, sont en partie soumises à des dispositions législatives qui leur sont propres.

La dernière-née des collectivités territoriales à statut particulier : la métropole de Lyon

Créée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et mise en place le 1^{er} janvier 2015, la métropole de Lyon est investie, sur le territoire de la communauté urbaine (dénommée « Grand Lyon ») à laquelle elle a succédé, à la fois des compétences de celles-ci et de celles du département du Rhône.

Cette nouvelle collectivité territoriale à statut particulier se rapproche plus d'un département que d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Le législateur a d'ailleurs inséré les dispositions qui la régissent dans la troisième partie du CGCT (art. L3611-1 et suivants), précisément consacrée au département. Outre ses compétences, les analogies avec cette catégorie de collectivités territoriales se retrouvent au niveau des conditions mises à la modification de ses limites territoriales, décidées par la loi (comme pour les départements et à la différence des EPCI) ainsi que de ses finances : la métropole de Lyon entre par exemple dans le champ des contributeurs et bénéficiaires potentiels du fonds de solidarité en faveur des départements (voir chapitre 5). Notons cependant que le statut de la métropole de Lyon présente aussi des analogies avec les

EPCI à fiscalité propre : elle perçoit la dotation d'intercommunalité, peut faire partie d'un pôle métropolitain... (voir chapitre 6).

Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution

Ces collectivités sont Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna et la Polynésie française. Elles forment, avec les collectivités relevant de l'article 73, l'ensemble des collectivités d'outre-mer.

À la différence des collectivités de l'article 73, soumises au régime de l'identité législative, celles régies par l'article 74 sont soumises au régime de la spécialité législative : elles ont un statut, défini par une loi organique « qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République » et qui, notamment, fixe « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ».

Les points communs aux différentes collectivités territoriales : les contours d'un concept

Nonobstant leur hétérogénéité, les collectivités territoriales ainsi recensées présentent, à la lumière des textes qui les régissent et de l'interprétation qu'en a donnée la jurisprudence, notamment constitutionnelle, un certain nombre de critères communs. Ceux-ci permettent, à défaut de définition officielle, de préciser les contours de la notion de collectivités territoriales.

Sur le plan conceptuel, les collectivités territoriales peuvent se définir comme des personnes morales de droit public, disposant de compétences propres confiées par la loi et s'administrant librement par des conseils élus. Ainsi entendues, toutes les collectivités territoriales présentent donc trois critères communs.