



# **FORMATION SECRETAIRES DE MAIRIE REMPLACANTES**

**ANNEE 2013**

SUPPORT FORMATION :

**CONNAISSANCE DES INSTITUTIONS**

*Christian VALENTINI*

---

# L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

---

## TITRE I - L'ETAT

### Rappels constitutionnels :

Constitution de 1958 – Article 8 : «*Le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement.*»

*Sur la proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions »*

Article 13 : «*Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.*»

Article 15 – «*Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale »*

Article 19 – «*Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (premier alinéa, 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables »*

Article 20 – «*Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.*

*Il dispose de l'administration et de la force armée.*

*Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50. »*

Article 21 : *Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat.... »*

Article 22 : «*Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution »*

## D) Autorités administratives de l'Etat et pouvoir réglementaire

### A – Les autorités administratives

#### 1- La subordination de l'administration aux autorités politiques

L'ensemble des dispositions constitutionnelles souligne :

- l'administration ne constitue pas un pouvoir « indépendant » ; au contraire, l'administration est subordonnée au gouvernement et au Chef de l'Etat ;
- Le Président de la République, le Premier ministre et les ministres constituent donc des autorités administratives, en même temps qu'elles sont des autorités politiques

A ce titre, ces autorités disposent d'attributions administratives, qui leur permettent :

- D'édicter des décisions à portée réglementaire
- De nommer aux emplois les plus importants de l'administration
- De diriger l'administration, notamment l'administration centrale ;

## **2 – Le pouvoir de nomination du Président de la République**

*Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat.*

*« Les Conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers-maîtres à la Cour des Comptes, les préfets, les représentants du gouvernement dans les territoires d'outre-mer, les officiers généraux, les recteurs d'académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres.*

Le Président de la République détient le pouvoir de nomination, le Premier Ministre ne pouvant exercer le sien que sur délégation (Cf. article 13 al.4 const.)

Le pouvoir du Président de la République concerne la nomination d'environ 70 000 emplois (hauts fonctionnaires, directeurs de grands établissements ou entreprises publics).

## **B – L'exercice du pouvoir réglementaire**

### **1 – La définition du pouvoir réglementaire**

Tout ce qui ne doit pas être une loi est un règlement

Le pouvoir réglementaire se définit donc a contrario : tout ce qui ne relève pas du domaine de la loi relève du pouvoir réglementaire.

**Relèvent du domaine de la loi :**

- les règles régissant les libertés publiques et les droits civiques ;
- la nationalité, les régimes matrimoniaux ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ;
- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;
- les traités ou accords internationaux ;
- la création et la fixation du statut des collectivités territoriales ;

Enfin, **les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat.**

Les règlements sont :

- Soit des règlements d'exécution des lois (mise en œuvre des dispositions législatives)
- Soit des règlements autonomes, quant ils viennent régir une matière qui ne relève pas du domaine de la loi.

## **2 – Compétence de principe du Premier Ministre et l'intervention des ministres**

### a) Le Premier Ministre est le principal détenteur du pouvoir réglementaire

L'exercice du pouvoir réglementaire relève de la compétence de principe du Premier ministre. On dit que **le Premier Ministre détient la compétence de droit commun** en matière réglementaire, **le Président de la République ne détenant qu'une compétence d'attribution** définie par l'article 13 de la constitution.

C'est donc le Premier Ministre qui signe la majeure partie des décrets à caractère réglementaire (environ 90%)

### b) - L'intervention des ministres dans les domaines réglementaires

A la différence du Premier Ministre, les actes réglementaires émanant des ministres ne sont pas des décrets, mais des **arrêtés**.

On distingue **deux cas principaux** où les ministres interviennent par arrêté dans les domaines réglementaires :

- Dans le cadre de **l'exécution d'un décret** (décret du 28 juin 1973 instituant l'article R 531-1 du code de la route et renvoyant à un arrêté interministériel la détermination des modalités de l'obligation du port de la ceinture de sécurité et l'extension éventuelle de cette obligation à d'autres catégories de véhicules) **ou d'une loi** (loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur donnant compétence au ministre pour définir les conditions d'obtentions des diplômes nationaux).

- En leur **qualité de "chef" d'un ministère**. Les ministres nomment aux emplois institués dans leurs services.

La majeure partie des actes émanant des plus hautes autorités de l'Etat est soumise au respect de **la règle du contreseing**.

## **3 - Le contreseing et la cohérence de l'action gouvernementale**

Les actes du Président de la République et du Premier ministre doivent satisfaire à la règle du contreseing pour être réguliers.

Cette règle du contreseing poursuit **deux objectifs** :

- Politique : le contreseing des ministres concrétise leur accord sur les mesures édictées, et par conséquent leur engagement à les mettre en œuvre ;
- Pratique et administratif, le contreseing des ministres est aussi une technique de coordination et de cohérence de l'action gouvernementale.

S'agissant des actes du Premier Ministre, ils doivent comporter le contreseing des ministres chargés de leur exécution, c'est à dire de ceux des ministres qui devront édicter par arrêté les mesures individuelles ou réglementaires nécessaires à l'exécution de l'acte.

## **II) – L'Administration centrale et ses moyens d'action**

### **A- Les moyens humains**

#### **1- Les collaborateurs politiques**

Il s'agit là de personnels, souvent issus des grands corps de l'Etat, qui sont **choisis** par le Président de la République, le Premier Ministre et les ministres **en raison de la confiance politique et technique** que ceux-ci leurs portent, et qui ont **vocation à aider ces autorités** à exercer leurs attributions.

a) – Le Président de la République dispose :

- du secrétariat général de la Présidence de la République, chargé particulièrement d'un rôle d'information du Président de la République dans tous les domaines, et qui assure la liaison avec les services du Premier Ministre
- du cabinet du Président de la République, chargé de la communication, de l'emploi du temps du Président, et d'un rôle de conseil technique
- - de l'état-major particulier du Président de la République, Chef des armées
- - du commandement militaire du palais de l'Élysée

b) – Les collaborateurs politiques du gouvernement

Le Premier Ministre dispose lui aussi :

- d'un cabinet
- d'un cabinet militaire qui a une vocation de conseil technique en matière de politique de défense

Les ministres, quant à eux, disposent chacun d'un cabinet ministériel dont la vocation principalement politique s'étend aussi à un certain rôle de conseil technique.

## **2-Les services de l'administration centrale**

Le Premier Ministre dispose de certains services propres parmi lesquels :

- le secrétariat général du gouvernement, chargé du fonctionnement du Conseil des Ministres et du suivi de l'édiction des textes juridiques
- de services d'administration générale (direction des journaux officiels, direction de la documentation française, service d'information et de diffusion)
- de services interministériels comme le commissariat général au plan, la Direction de l'Aménagement du Territoire, la Direction de l'administration générale et de la fonction publique

Quant aux ministres, ils dirigent les **services d'administration centrale** propres à leur ministère. On distingue :

- les **directions horizontales**, qui assurent l'administration interne de chaque ministère (directions du personnel, des affaires budgétaires, etc.),
- les **directions verticales**, qui assurent l'administration des différents secteurs d'intervention des ministères
- les **inspections générales**, qui contrôlent et conseillent les différents services rattachés à chaque ministère.

Ces personnels bénéficient de **délégations de compétence ou de signature**, qui leur permettent d'assurer leur mission

## **3 - Les règles de délégation**

a) La délégation de compétences, ou délégation de pouvoir, est consentie à une autorité désignée de façon abstraite. Elle réalise un transfert juridique de compétence au profit de l'autorité bénéficiaire, l'autorité délégante étant privée de la compétence déléguée tant que

subsiste la délégation. Etant établie es qualité, c'est à dire au profit d'une fonction plutôt qu'au profit d'un individu, la délégation de compétence ne disparaît pas du seul fait d'un changement de la personne du délégant ou du délégataire.

b) La délégation de signature, plus souple, ne réalise pas un transfert juridique de compétence : elle permet simplement au bénéficiaire de signer un acte en lieu et place du délégataire. Les délégations de signatures sont nominatives et personnelles : leur effet cesse donc en cas de changement dans la personne du délégant ou du délégataire.

Pour être valables, les délégations de compétences et les délégations de signature doivent être autorisées par un texte.

## **B – L'Administration consultative et les Autorités administratives indépendantes**

### **1 - Les Autorités administratives indépendantes**

Elles se caractérisent par deux éléments :

- elles **ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique de l'administration centrale** et des ministres
- elles disposent de **pouvoirs propres** qui leur permettent **d'édicter des décisions**, dont certaines ont un **caractère réglementaire**

Leur domaine d'intervention est limité et spécialisé intervenant en règle générale dans des secteurs sensibles de la vie sociale. Elles ont pour rôle de garantir l'objectivité et l'impartialité de certaines décisions, en les soustrayant à l'influence politique représentée par l'autorité hiérarchique des ministres sur l'administration centrale.

Parmi les principales autorités administratives indépendantes (nombre de 38), on peut citer :

- la Commission nationale informatique et liberté (CNIL) ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- Autorité des marchés financiers (AMF : opérations de bourse) ;
- Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) ;
- Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)
- Défenseur des droits (médiateur + halde)

### **2 – L'Administration consultative**

L'Administration consultative a pour objet d'éclairer et de conseiller l'administration active dans l'exercice de son pouvoir de décision. Il existe de nombreux organismes consultatifs : certains sont des autorités administratives indépendantes, d'autres sont des conseils.

#### **a) Conseil d'Etat.**

Outre ses attributions juridictionnelles, **le Conseil d'Etat est le conseiller juridique du gouvernement.**

Il peut ainsi être consulté de manière facultative, mais certains textes **imposent** sa consultation avant l'édiction d'un texte : on parle alors **d'avis obligatoire.**

Selon les cas, l'avis sera un **avis simple** ou un **avis conforme** : dans le cas d'un avis simple, le plus fréquent, la décision peut s'écarter de cet avis. Dans le cas d'un avis conforme, la décision ne peut être différente.

#### **b) Autres grands organismes consultatifs**

- le conseil économique et social, chargé par la constitution de rendre un avis sur les projets de lois ou de décrets en matière économique et sociale dont il est saisi par le gouvernement
- le Haut conseil de l'éducation ;
- les conseils supérieurs de la fonction publique (conseil supérieur de la fonction publique et conseil supérieur de la fonction publique territoriale),...etc

### **III ) LES STRUCTURES DECONCENTREES**

L'organisation administrative déconcentrée de l'Etat est assurée au niveau départemental, et pour quelques missions au niveau régional.

#### **A – LE PREFET : REPRESENTANT DE L'ETAT**

Le préfet est nommé par décret pris en Conseil des ministres.

##### **1- Les attributions du représentant de l'Etat dans le Département**

Selon l'article 72 de la constitution, le **Préfet dans le département « a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois »**. D'autres textes viennent fixer plus précisément le statut et le rôle des préfets : le décret du 14 mars 1964, la loi de décentralisation du 2 mars 1982 et le décret du 10 mai 1982.

**a) Il est dépositaire de l'autorité de l'Etat** et est le représentant direct du Premier ministre et des ministres. Il doit à ce titre :

- Tenir le gouvernement informé de la situation dans le département (fonction politique) ;
- Représente le gouvernement et l'Etat dans les manifestations officielles (fonction de représentation) ;
- Signe, dans le département, tous les contrats passés par l'Etat avec d'autres collectivités publiques, et c'est lui qui représente l'Etat en justice ;
- Dirige les services déconcentrés de l'Etat ;
- Il veille à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales.

**b) Le Préfet assure des fonctions de police administrative**, notamment :

- en matière de bon ordre public, de sûreté, de sécurité et de salubrité publiques lorsque le champ d'application des mesures prises excède le territoire d'une commune, ou par substitution lorsqu'un maire néglige de faire usage des pouvoirs qu'il tient dans ces domaines
- pour la mise en œuvre de plans d'urgences (ex. : ORSEC)

**c) Il assure le contrôle de légalité** des actes des collectivités locales.

##### **2- L'organisation des services de l'Etat dans le Département**

a) Le préfet dispose d'un certain nombre de services. Certains sont propres à la préfecture elle-même :

- **Cabinet du Préfet**, placé sous l'autorité d'un chef de cabinet et qui intervient principalement sur les questions politiques et les questions de police ;
- **Services administratifs** placés sous l'autorité du Secrétaire général de préfecture, organisés comme suit pour la Charente Maritime :
  - o Direction des relations avec les collectivités locales ;
  - o Direction des activités réglementées et des libertés publiques ;
  - o Direction des ressources humaines et des moyens ;
  - o Le service de la coordination de l'action départementale (SCAD) appuie le Préfet dans sa mission de coordination des politiques interministérielles.

b) Le Préfet est chargé de la direction des services déconcentrés de l'Etat. Dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), les services déconcentrés ont été réorganisés :

- Direction départementale des territoires et de la Mer (DDTM) pour l'aménagement du territoire, l'habitat, l'environnement, la mer et l'agriculture ;
- Direction départementale de la protection des populations (DDPP) pour la santé animale, la sécurité alimentaire, la protection du consommateur, l'éducation et la prévention des risques ;
- Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) pour le droit au logement, l'insertion, contre la discrimination, politiques en faveur de l'enfance, la jeunesse, la famille, le sport et la vie associative (DDE, DDASS, DDTE) ;
- Direction des finances publiques à la place du trésor (TPG) et fiscaux ;
- Inspection d'académie ;
- Direction de la sécurité intérieure (DDSP), etc...

c) Au niveau de l'arrondissement qui constitue une subdivision du département en tant que circonscription administrative, le Préfet est aidé dans sa tâche par des sous-préfets d'arrondissement, qui ne disposent pas de fonctions propres, mais qui interviennent en tant qu'auxiliaires des préfets sous l'autorité desquels ils sont placés : ils jouent un rôle d'animation et de coordination des services déconcentrés et, étant au plus près du terrain, interviennent largement en matière de contrôle administratif des collectivités locales.

## **B - Les autres circonscriptions administratives de l'Etat**

### **1-Le Préfet de Région**

La région a été instituée pour offrir un cadre géographique plus large que le département à la mise en œuvre de la politique économique et d'aménagement du territoire de l'Etat.

Cette circonscription administrative est placée sous l'autorité d'un préfet qui n'est autre que le préfet du département où se situe le chef-lieu de région.

a) Le Préfet de Région préside la Conférence administrative régionale, composée :

- des préfets des départements de la région ;
- des chefs de services déconcentrés régionaux
- du secrétaire général de la préfecture chef lieu de région
- du Directeur régional des finances publiques.

qui est une instance consultative de prospective et d'évaluation.

b) Il dirige, sous l'autorité des ministres concernés, les services déconcentrés de l'Etat dans la région et notamment (DIRECCTE, DRAC, DREAL, DRJS).

c) Le préfet de région assure la programmation du contrat de plan (à la française) et des crédits de la politique européenne.

Si le Préfet de Région est bien le représentant direct du premier ministre et des ministres, il n'exerce pas au niveau régional un pouvoir de police administrative.

## **2- le Maire en tant qu'autorité déconcentrée**

Outre ses pouvoirs en tant qu'exécutif d'une collectivité territoriale décentralisée, **le Maire est aussi un agent de l'Etat**, et est à ce titre une autorité déconcentrée un peu particulière, puisque élue.

En tant qu'agent de l'Etat, le maire est chargé, sous l'autorité du Préfet :

- d'assurer la publication des lois et règlements (en fait, de nos jours, ce rôle consiste à tenir le journal officiel à la disposition des administrés)
- d'assurer l'exécution des lois et règlements par des mesures appropriées (quand il est compétent pour ce faire)
- d'exécuter les mesures de sûreté générale prescrites le cas échéant par le gouvernement
- de présider la commission chargée de dresser les listes électorales et de délivrer les cartes électorales
- de délivrer certains permis de construire au nom de l'Etat
- d'exercer le pouvoir de police administrative (ordre public, salubrité et sécurité publiques, circulation publique sur les voies communales et sur les voies départementales et nationales situées à l'intérieur des agglomérations)
- d'exercer des pouvoirs de police administrative spéciale (police des étrangers, police de l'affichage, de la publicité et des enseignes, police de l'urbanisme)
- de déterminer le ressort des écoles publiques et les conditions d'admission des enfants
- de légaliser les signatures
- de délivrer les certificats de bonne vie et mœurs

Le Préfet est, en ces matières, le supérieur hiérarchique du maire : il peut lui adresser des instructions, annuler ou réformer ses décisions, et se substituer à lui, après mise en demeure infructueuse, si le maire néglige ou refuse d'accomplir dans ces attributions d'agent de l'Etat un acte prescrit par la loi (article L. 2122-34 du CGCT)

Par ailleurs, le Maire agit sous l'autorité du Procureur de la République pour les actes qu'il accomplit en tant qu'officier d'état civil et en tant qu'officier de police judiciaire.

## **TITRE II - LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

### **I°) – LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA DECENTRALISATION**

Loi du 02 mars 1982

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions

#### **A – LIBRE ADMINISTRATION DANS LE RESPECT DE LA LOI**

Article 72 de la Constitution :

*« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.*

*Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.*

##### 1) Libre administration

- les collectivités territoriales décentralisées ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique du pouvoir central. Elles sont libres de prendre les décisions qui leur semblent opportunes, sans être remises en causes ou réformées d'autorité par le pouvoir central.

##### 2) Respect des lois

- cette liberté est encadrée par l'obligation de respecter la loi :
- dans le cadre des compétences qui leur ont été conférées par le législateur, les collectivités territoriales ont toute liberté de prendre les décisions qui leur semblent appropriées.

##### 3) Moyens propres

- les lois de décentralisation ont posé comme principe que les compétences transférées par le législateur à leur profit devaient s'accompagner du transfert des moyens correspondants ;
- moyens propres à assurer la mise en œuvre des décisions qu'elles sont amenées à prendre, dans la mesure où elles n'ont aucune autorité sur les services et les finances de l'Etat :
  - par le biais de dotations financières de l'Etat au profit des collectivités (DGF, DGD)
  - par le biais du transfert du pouvoir de voter les taux de certains impôts directs
  - par le biais du transfert de certaines ressources fiscales ou parafiscales
  - par la création d'une fonction publique propre aux collectivités territoriales et par le transfert de certains personnels d'Etat (départements et régions)
  - par le transfert de biens immobiliers et mobiliers (exemple : collèges, lycées)

**Principes déterminés par le législateur** dans la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat :

- les transferts de compétences opérés excluent toute tutelle exercée par une collectivité locale sur une autre collectivité locale ;
- les transferts de compétences s'opèrent, dans la mesure du possible, par blocs entiers ;

- les transferts de compétences entraînent le transfert des ressources correspondantes ;
- les transferts de compétences d'Etat aux départements et aux régions s'accompagnent du transfert des services correspondants ;
- le transfert de compétence « entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence » (article 19)

## **B) – L'ADMINISTRATION EST LE FAIT DE CONSEILS ELUS**

C'est un autre élément fondamental de la décentralisation française : les collectivités territoriales sont administrées par des conseils élus, parmi lesquels on trouve au premier rang :

- les conseils municipaux
- les conseils généraux
- les conseils régionaux

Ce principe s'applique aussi à l'exécutif de ces collectivités :

- Maire, Président de Conseil Général, Président de Conseil Régional ;
- Etablissements publics de coopération (membres élus en leur sein par les assemblées délibérantes des collectivités adhérentes)

Distinctions majeures entre la déconcentration et la décentralisation :

- le responsable de services déconcentrés, comme le préfet, est nommé (et le cas échéant révoqué) par le pouvoir central,
- les responsables de collectivités décentralisées sont élus, ce qui renforce leur autonomie politique et leur indépendance par rapport au pouvoir central.

La décentralisation ne porte pas atteinte à l'unité de l'Etat :

- c'est le législateur qui fixe les compétences transférées aux collectivités décentralisées ;
- c'est l'objet du dernier alinéa de l'article 72, le pouvoir central exerce sur ces collectivités un contrôle administratif, une tutelle.

## **C) – CONTROLE DES COLLECTIVITES**

### 1) Contrôle administratif des actes : de la tutelle au contrôle a posteriori

Avant l'intervention des lois de décentralisation, l'Etat exerçait une tutelle importante sur les collectivités locales.

Désormais, la tutelle administrative de l'Etat ou plutôt le contrôle administratif, s'exerce a posteriori. Les délibérations des collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès leur transmission au Préfet et leur publication.

En second lieu, le contrôle exercé par le préfet sur ces délibérations ne porte que sur leur légalité, c'est à dire sur leur conformité par rapport aux lois et règlements en vigueur, et non sur leur opportunité.

Enfin, ce contrôle ne permet pas au préfet d'annuler ou de réformer d'autorité les décisions qui lui sont soumises. Il a seulement la possibilité d'opérer un recours contentieux devant le tribunal administratif, comme peut le faire n'importe quel citoyen.

## 2) La persistance d'un contrôle financier :

Celui-ci reste important, et s'opère de plusieurs manières :

- Les collectivités territoriales n'ont pas la maîtrise totale de leur comptabilité. Une partie de celle-ci est tenue par le Trésor public, auprès duquel elles sont dans l'obligation de déposer leurs fonds : une collectivité locale ne dispose pas de la liberté de déposer ses fonds à la banque.

Le comptable public a pour mission :

- de vérifier la qualité de l'ordonnateur de la dépense
- de vérifier que la collectivité dispose bien des crédits nécessaires et leurs bonnes imputations
- de vérifier la validité de la créance à payer, au regard des pièces justificatives qui lui auront été produites obligatoirement

En second lieu, un contrôle budgétaire est exercé par le préfet, qui doit vérifier :

- que le budget de la collectivité est voté dans les délais prescrits par la loi (avant le 31 mars ou, en cas d'élections ou de retard dans les notifications des dotations de l'Etat, avant le 15 avril) ;
- que le budget est voté en équilibre et qu'il est sincère, c'est à dire qu'il ne contient pas une surestimation des recettes attendues ou une sous estimation des dépenses prévues ;
- que le compte administratif est en équilibre ;
- que les dépenses dites "obligatoires" ont bien été prévues (salaires, emprunts,...).

En cas de manquement à ces règles, le préfet a la possibilité de régler lui-même le budget de la collectivité après avoir sollicité l'avis de la chambre régionale des comptes.

Enfin, les collectivités sont soumises au contrôle juridictionnel des chambres régionales des comptes qui, régulièrement, contrôlent les comptes des collectivités pour en vérifier la régularité, y compris en termes de gestion.

## **II°) LA COMMUNE**

C'est un décret de l'Assemblée nationale du 14 décembre 1789 qui transforme les 44 000 paroisses de l'Ancien régime en communes. La proposition de Condorcet et de Sieyès en faveur de 6 500 municipalités ne sera pas retenue.

La loi "municipale" du 5 avril 1884 fixera définitivement l'organisation municipale, même si en 1890 est ajouté un titre VIII sur ce que l'on peut appeler la base de l'intercommunalité.

### **A) ELECTIONS DES CONSEILLERS MUNICIPAUX**

Le Conseil municipal est composé de 9 à 69 conseillers en fonction de la taille démographique de la commune, pour 6 ans.

#### 1) Les électeurs

- Membre de l'UE ;
- 18 ans ;
- Jouir de ses droits civiques ;
- Etre inscrit sur les listes électorales (rôle des contributions depuis 5 ans ou résidence principale).

## 2) Les candidats

Eligibles :

- tout électeur ;
- Tout inscrit au rôle des contributions au 1<sup>er</sup> janvier de l'année électorale
- Les forains avec un maximum de ¼ pour les communes + 500 h.

Inéligibilités :

- Pendant trois ans, les préfets
- Un an les sous- préfets, dir. Cab,
- Six mois les fonctionnaires de direction
- Les salariés de la commune

## 3) Modes de scrutin

a) Moins de 2 500 h

- scrutin plurinominal majoritaire à deux tours ;
- minimum ¼ des électeurs inscrits
- 1<sup>er</sup> tour : majorité absolue
- 2<sup>ème</sup> tour : majorité relative

b) 2 500 à 3 500 h

- Même système que précédent avec liste complète

c) Plus de 3 500 h

- Scrutin semiproportionnel,
- Parité hommes-femmes par groupe de 6
- 5 % de voix pour avoir des élus
- 10 % pour participer au deuxième tour

**Le projet de loi "d'acte III" de la décentralisation prévoit à ce jour de fixer deux catégories d'élection avec un seuil à 1 000 habitants (au lieu des 3 500) pour le scrutin semiproportionnel, l'intermédiaire disparaissant.**

## **B) STATUT DES CONSEILLERS**

1) Les droits

- Information
- Formation
- Décharge de l'employeur

2) Les obligations

- désintéressement aux affaires (gestion de fait)
- tenue bureau de vote

## **C) FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL**

1) Organes de préparation

- les commissions
- les comités consultatifs (services publics)
- les conseils de quartiers
- les consultations populaires (voir référendum local)

2) La tenue des réunions

- un fois par trimestre
- convoqué 3 jours francs avant la réunion (- de 3 500 h) ou 5 jours francs

- séance convoquée et présidée par le maire
- règle de quorum
- règlement intérieur
- séance publique
- la délibération

## **D) LES COMPETENCES DU CONSEIL**

- Clause de compétence générale ;
- Article L.2121-29 du CGCT
- loi du 7 janvier 1983

## **E) LA MUNICIPALITE**

### 1) Le maire

- Election
- Agent de l'Etat
- Exécutif de la commune

### 2) Les adjoints

- 1/3 du conseil maximum
- pouvoirs délégués par le maire
- agent de l'Etat

---

**La loi réformant les collectivités locales de décembre 2010 aurait eu un impact important sur le département et la région. Le nouveau Parlement issu des élections de 2012 a annulé ses dispositions. Le projet "d'acte III de la décentralisation" prévoit une réorganisation importante de la décentralisation, un renforcement de l'intercommunalité notamment sur les questions d'urbanisme, une élection au Conseil général par la division du nombre de cantons par deux mais avec deux élus chaque cantons (une femme, un homme). Cette élection pourrait être repoussée à 2015.**

**La présentation du département et de la région est donc donnée à titre d'information sur la base des règles actuelles.**

## **III°) LE DEPARTEMENT**

Création de la révolution française, organisé autour du Préfet par Napoléon 1<sup>er</sup>, devenu collectivité territoriale en 1871.

### **A) ORGANISATION DU CONSEIL GENERAL**

- 1) Election des conseillers généraux
  - Election tous les 6 ans par moitié
  - Scrutin majoritaire à deux tours (pour être au deuxième tour : +10 % des inscrits)
  - Pour être candidat : résidé ou inscrit au rôle des contributions dans le département

- 2) La commission permanente
- 4 à 15 membres (de droit le président et vices présidents 30% de l'effectif)
- Elle exerce les attributions fixées par le Conseil (sauf finances)

## **B) FONCTIONNEMENT**

- 1- Le Conseil général se réunit 1 fois par trimestre au moins
- 2- Convoqué 12 jours avant la séance
- 3- Etablissement d'un règlement intérieur (conditions de présentation et d'examen des questions orales)
- 4- Les délibérations :
  - Voix du président prépondérante
  - le vote est privé (public en pratique) sauf si 1/6 des membres demandent le scrutin public
- 5- Règle de quorum (si pas de quorum 3 jours après réunion)

## **C) COMPETENCES DU CONSEIL GENERAL**

- 1- Clause générale
  - Article L.3121-15 du CGCT et loi du 7 janvier 1983 :
  - Action sociale (aide à l'enfance, PMI, handicapés, 3<sup>ème</sup> âge, service social, RMI,...)
  - Enseignement (collège) ;
  - Economie (aides indirectes et équipement rural) et développement local
  - Transport non urbain et scolaire (hors aggro.)
  - Culture (archives et BDP, musées)
- 2- Loi du 13 août 2004 :
  - gestion des TOS
  - Programme de santé avec l'Etat
  - Schéma d'action sociale avec l'Etat et la Région
  - Création de ports maritimes et de pêche
  - voies nationales

## **D) LE PRESIDENT**

- 1) Election
  - 2<sup>ème</sup> vendredi après les élections,
  - doyen d'âge préside, le plus jeune est secrétaire
  - scrutin secret majoritaire à trois tours
  - élu pour trois ans
- 2) Pouvoirs
  - Exécutif de la collectivité
  - Présente un rapport annuel sur la situation du département
  - Pouvoir de police administrative

## **IV°) LA REGION**

C'est par un décret du 2 juin 1960 que seront créés les circonscriptions d'action régionale. La loi du 5 juillet 1972 les transforme en Etablissement

## **A) ORGANISATION DU CONSEIL REGIONAL**

### 1) Election des conseillers

- mandat de 6 ans (loi du 11/04/2003)
- Liste régionale à section départementale
- Scrutin de liste à deux tours combinant de la proportionnelle
- ¼ des sièges pour la liste en tête
- Pas de siège pour moins de 5%
- Minimum 10% pour être présent au deuxième tour

### 2) Président

- A trois tours (bénéfice de l'âge)
- Il peut être renversé (motion de censure) à l'occasion du vote du budget
- Il est exécutif de la collectivité et peut déléguer à des vices présidents

## **B) COMPETENCES**

- 1-Vocation économique de la région
- 2-Aménagement du territoire et planification
- 3-Formation professionnelle et apprentissage
- 4-Enseignement (lycée)
- 5-Transports (organisation du transport ferroviaire régional)

## **C) LE CESR**

C'est un organisme de conseil et de consultation placé auprès du Conseil Régional. Il représente les milieux économiques et sociaux (décret du 31/07/2001).

### 1) Composition

Entre 65 (Limousin, Franche-Comté) et 122 (Ile-de-France) membres selon la taille de la région. Quatre catégories de représentation :

- 35% des chambres consulaires
- 35% des syndicats
- 25% organismes de la région (désigné par le Préfet de région)
- 5% de personnalités nommés par le Préfet de région

### 2) Attributions

- Avis obligatoires sur budget, planification, transports,...
- Avis facultatifs sur études et projets de la région
- Avis libres sur des sujets autosaisis

## **TITRE III - LES ETABLISSEMENTS PUBLICS**

### **I°) LES REGROUPEMENTS**

## **A) LES TYPES**

- SIVU
- SIVOM
- Syndicat mixte
- CDC
- CDA (conditions démographiques de création, 50 000 h et une commune de 15 000 h ou chef lieu du département)
- CU (condition de 500 000 h)

**Une importante réforme est en cours** dont les conséquences pourraient être extrêmement importantes sur l'organisation administrative des territoires, avec :

- Recomposition de la commission départementale de la coopération intercommunale et renforcement de son rôle ;
- Mise en place des schémas départementaux de coopération intercommunale ;
- Achèvement de la carte de l'intercommunalité au 1<sup>er</sup> janvier 2014 sous la responsabilité du Préfet ;
- Révision des procédures de dissolution, de modifications et de fusion de syndicats ;
- Réforme de la fiscalité sur les entreprises et des taxes d'urbanisme ;
- Plus de création nouvelle de Pays.

## **B) CONSTITUTION DES EPCI**

### 1) Création

- Acte volontaire des communes (font part de leur volonté)
- Le préfet soumet le projet de périmètre et des statuts aux conseils municipaux
- Avis des communes (règle de majorité 2/3 des communes et 50% de la population ou 50% des communes et 2/3 de la population)
- Arrêté du Préfet

### 2) Elargissement

- Avis des conseils municipaux avec la même majorité relative

### 3) Retrait

- Impossible en CU
- Avis favorable du Conseil communautaire
- Avis de majorité des conseils municipaux
- Règlement des affaires financières

## **C) FONCTIONNEMENT DES EPCI**

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a créé une nouvelle forme de la coopération intercommunale. Les fortes incitations financières ont permis une réussite de cette réforme.

### 1) Conseil communautaire

- Délégués des communes (le projet d'acte III à ce jour prévoit un fléchage dans liste des candidats au Conseil municipal pour siéger au Conseil Communautaire).
- Les statuts fixent la répartition par commune (toutes les communes peuvent être représentées, pas de majorité pour une commune)

## 2) Président et vices présidents

- Président exécutif de l'EPCI, il peut déléguer aux vices président (30% de l'effectif)

## 3) Compétences

<b>Compétences</b>	<b>CDC</b>	<b>CDA</b> (+ 50 000 hab. et une ville de + 15 000 hab.)	<b>CU</b> (+ 500 000 hab.)
<b>Obligatoires</b>	- Développement économique -aménagement de l'espace	-Economie -Aménagement de l'espace -Equilibre social de l'habitat -Politique de la ville	-Aménagement de l'espace (PLU, ZAC, PAE, DPU) -Transports urbains -Economie -Politique du logement -Eau, assainissement, OM -Services collectifs (voirie, abattoirs, PK, cimetière, crématoriums...)
<b>Optionnelles</b> (1) pour CDC (3) pour CDA minimum	-Environnement -Logement -Voiries -Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire -Actions sociales	-Voiries -Assainissement -Eau -Environnement -Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	

Les statuts fixent les compétences optionnelles ou toute autre compétence.

Important :La définition (par le Conseil communautaire) de l'intérêt communautaire fixe les limites de compétences de l'EPCI

## **II) – LES AUTRES ETABLISSEMENTS PUBLICS**

- Les OPH
- Les CCAS
- Les OMT

# ANNEXE

## Projet intercommunalité de l'acte III

### **1. Pouvoirs de police (art. 58-61)**

**Fin** de l'interrogation portant sur la compétence que devait s'être vue transférer les communautés pour que leur président puisse se voir transférer le pouvoir de police administrative spéciale en matière de déchets (« gestion » remplacé par « collecte »).

**Elargissement** du pouvoir de police administrative spéciale en matière d'assainissement (délivrance des dérogations au raccordement aux réseaux publics de collecte et ensemble de la réglementation)

**Création** d'un pouvoir de police administrative spéciale de circulation sur l'ensemble du domaine public routier communal et intercommunal, dans et hors de l'agglomération.

**Transfert** automatique de ce pouvoir de police de la circulation ainsi que du pouvoir de police spéciale pour la délivrance des autorisations de stationnement aux taxis au président de la communauté compétente en matière de voirie (même procédure d'accord des maires que celle mise en œuvre en 2011 pour l'assainissement, les déchets et l'accueil des gens du voyage).

### **2. Compétences des communautés de communes (art. 62)**

- Définition de l'intérêt communautaire dans les communautés de communes à la majorité des 2/3 des membres

- Cinq compétences obligatoires au lieu de deux :

- compétence aménagement de l'espace : ajout des SCoT et schéma de secteur

- compétence développement économique : introduction de la création d'offices de tourisme et d'actions de développement économique d'intérêt communautaire

- création de trois nouvelles compétences obligatoires : aires d'accueil des gens du voyage, gestion des milieux aquatiques, assainissement collectif et non collectif

- Compétences optionnelles :

- transfert de trois compétences optionnelles sur sept au lieu d'une sur six actuellement

- création de deux nouvelles compétences optionnelles : politique de la ville et espaces mutualisés de services au public

### **3. Compétences des communautés de communes à DGF bonifiée (art. 63)**

- Compétences obligatoires : cinq groupes de compétences deviennent obligatoires, au lieu de quatre sur sept actuellement :

- Compétence développement économique : introduction de la création d'offices de tourisme et actions de développement économique d'intérêt communautaire

- Création de trois nouvelles compétences obligatoires : aires d'accueil des gens du voyage, gestion des milieux aquatiques, assainissement collectif et non collectif

- Compétences optionnelles :
- création de la notion de compétences optionnelles : elles doivent en exercer trois sur six
- création de deux nouvelles compétences : espaces mutualisés de service au public et politique de la ville

#### **4. Compétences des communautés d'agglomération (art. 65)**

- Compétences obligatoires :
  - Développement économique : suppression de l'intérêt communautaire pour les zones d'activité économique, nouvelle compétence en matière de création d'offices de tourisme
  - suppression de l'intérêt communautaire pour la politique de la ville
  - création de trois nouvelles compétences obligatoires : gestion des milieux aquatiques, aires d'accueil des gens du voyage, assainissement collectif et non collectif
- Compétences optionnelles :
  - transfert de trois compétences optionnelles sur cinq au lieu de trois sur six actuellement
  - suppression de l'intérêt communautaire pour la compétence optionnelle "voirie et parcs de stationnement"
  - création d'une nouvelle compétence optionnelle : espaces mutualisés de service au public

#### **5. Compétences des communautés urbaines (art. 64)**

- compétence développement économique : introduction de la création d'offices du tourisme
- suppression de l'intérêt communautaire pour les ZAC, les réserves foncières, le logement, les OPAH et la résorption de l'habitat insalubre
- création de trois nouvelles compétences : gestion des milieux aquatiques, aires d'accueil des gens du voyage, espaces mutualisés de service au public

**Les compétences de ces différentes catégories de communautés devront être modifiées le 1<sup>er</sup> janvier 2016 au plus tard. A défaut, les communautés devront exercer l'intégralité des compétences précédemment décrites.**

#### **6. Mutualisation des services (art. 69 à 71)**

- Suppression des possibilités de mutualisation ascendantes, dans les deux ans suivants l'adoption du schéma de mutualisation des services
- Définition plus précise des missions pouvant être confiée à un service commun : services fonctionnels et instruction des projets de décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat (état civil notamment)
- Transfert de plein droit des agents affectés à des services communs
- 10% de la dotation d'intercommunalité serait consacré à la création d'un bonus-malus, à compter de 2015, afin d'inciter les EPCI à la mutualisation. Un coefficient intercommunal de mutualisation serait calculé comme suit :

## Charges réelles de fonctionnement de la communauté / charges réelles de fonctionnement des communes et de l'ensemble des EPCI du territoire

- en cas de transfert d'agents suite à un transfert de compétence, une fiche d'impact décrivant les effets pour les agents devrait être élaborée.

### **7. Périmètres (art. 67 à 69 et 75-76)**

a- Rationalisation de la carte intercommunale en Ile-de-France :

- l'ensemble des communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (petite couronne) devront être regroupées au sein d'un groupement à fiscalité propre.

- un projet de schéma régional de coopération intercommunal devra être réalisé avant le 1<sup>er</sup> septembre 2014 par le préfet de la région Ile-de-France. Afin de formuler un avis sur ce point, les sept CDCI concernées (hors Paris) devront se constituer en commission régionale de coopération intercommunale (CRCI), réunissant à composition constante près de 360 membres.

b- Comme dans les autres départements français, le projet de SRCI serait soumis pour avis aux communes et communautés<sup>1</sup> concernées puis la CRCI disposerait d'un délai de trois mois pour émettre un avis à la majorité qualifiée<sup>2</sup>. Le schéma régional devrait être arrêté avant le 28 février 2015.

Six mois s'écouleraient entre la date de notification des projets de périmètre (le 30 juin 2015 au plus tard) et la date de mise en œuvre totale du SRCI (31 décembre 2015).

c- Précision procédurale sur les modalités de rattachement des dernières communes isolées. Il conviendra d'abord de recueillir l'avis du conseil communautaire d'accueil puis l'avis de la CDCI

d- Suppression des dispositions dérogatoires issues de la loi de 1999 qui permettaient de continuer à pouvoir disposer d'une enclave ou discontinuité territoriale dans les communautés de communes ;

e- Modification du seuil de création des communautés urbaines : de 450 000 à 400 000 habitants

f- En cas de réorganisation entraînant un changement d'employeur pour les agents intercommunaux et municipaux, ces agents conserveraient, s'ils y avaient intérêt, le maintien de leur régime indemnitaire et, à titre individuel, leurs avantages acquis. Une négociation sur l'action sociale devrait être engagée dans les trois mois suivant la réorganisation : procédure fixant les conséquences pour les agents d'une restitution de compétence aux communes.

### **7. Gouvernance (art. 72 et 109)**

Dispositions relatives aux modalités de dissolution d'un conseil communautaire (décret motivé rendu en conseil des ministres)

Les contrats d'agglomération pourraient être conclus à l'échelle de chaque aire urbaine et non plus seulement dans les aires urbaines d'au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants.

Les conseils de développement ne pourraient plus être créés que par des EPCI. Ils seraient, en outre, dorénavant consultés sur des documents de prospective et de planification, sur l'élaboration et l'évaluation des politiques locales visant au développement durable des territoires. Ils pourraient également s'autosaisir et être consultés sur toute question relative au territoire. Les EPCI seraient chargés de mettre en place les moyens d'accompagnement nécessaires à leur fonctionnement. Leur rapport annuel d'activité serait examiné par les assemblées délibérantes des EPCI.