

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Cours, révisions, préparation
à l'entretien

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Cours, révisions, préparation
à l'entretien

Odile Meyer

Formatrice au CNFPT
et préparatrice aux concours internes et externes
de la fonction publique territoriale

Cet ouvrage est à jour des dernières lois,
à la date du 1^{er} novembre 2022.

Direction et conception graphique : Élisabeth Hébert

Mise en page : Belle Page

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du

Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2023

11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff
www.dunod.com

ISBN 978-2-10-084864-5

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
Partie 1 – L’État	5
1 L’organisation administrative de l’État	6
2 Les actes administratifs.....	11
3 La hiérarchie des normes.....	13
4 Le préfet de département et le préfet de région.....	19
5 La mise en œuvre de la réorganisation de l’administration territoriale de l’État	22
6 Les élections	24
7 La déconcentration et la décentralisation	37
Entraînement.....	42
Partie 2 – Les collectivités territoriales	51
8 Qu’est-ce qu’une collectivité territoriale ?	52
9 La commune.....	56
10 La coopération intercommunale.....	69
11 Le département	88
12 La région.....	95
13 Les compétences des collectivités territoriales	105
14 Quels sont les domaines d’intervention d’une commune ? ..	110
15 Quels sont les domaines d’intervention du département ?...	114
16 Quels sont les domaines d’intervention de la région ?	117
17 La réforme des collectivités territoriales.....	121
18 Qu’est-ce qu’un service public ?	129
19 Les établissements publics.....	135
20 Les contrôles.....	138
21 L’Union européenne et la vie locale.....	145
Entraînement.....	163

Partie 3 – Les finances publiques	179
22 Le budget des collectivités territoriales	180
23 Les recettes et les dépenses	183
24 L'ordonnateur et le comptable	191
25 Les documents budgétaires	193
26 Le contrôle du budget	196
Entraînement	200
Partie 4 – La fonction publique	203
27 Le statut de la fonction publique	204
28 L'organisation des statuts	210
29 Les droits et obligations des fonctionnaires	213
30 La carrière du fonctionnaire	229
31 La rémunération	236
32 Les positions administratives	238
33 Les organismes participatifs de la fonction publique territoriale	241
34 La loi de transformation de la fonction publique (6 août 2019)	247
Entraînement	254
QCM d'autoévaluation	266
Partie 5 – L'oral des concours	279
35 Le jury de l'oral des concours	281
36 Les objectifs de l'oral	283
37 La préparation à l'oral	289
38 Le déroulement de l'entretien	295
39 Exemples de questions posées par des jurys	300
40 L'évaluation des jurys	303
41 Après l'épreuve orale	306
Annexes	309

INTRODUCTION

Tous les concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale, quel que soit le niveau, font appel à une culture spécifique : la culture territoriale. Il s'agit, pour le candidat, d'être capable de se situer dans une collectivité, mais aussi de situer cette dernière et ses activités dans le paysage administratif global.

Vous souhaitez intégrer un service municipal, un conseil départemental, un conseil régional ou un établissement public intercommunal. Ces personnes morales s'insèrent dans un contexte juridique complexe et sont régies par des lois et des textes multiples. Une commune, un département, une région ont en charge l'organisation de l'espace pour le bien-être de ses habitants. Elles doivent assurer leurs missions d'intérêt général avec l'aide d'agents territoriaux. Elles disposent d'un budget propre mais sont soumises à des contrôles.

Ces différents éléments constituent la trame de cet ouvrage. Chaque thème fait l'objet d'une présentation rapide des données de base, bagage essentiel que devrait posséder tout agent territorial. Des schémas et des tableaux complètent l'information. À la fin de chaque chapitre, des exercices vous aideront à conforter vos connaissances.

Tous les concours comportent une épreuve orale. Pour beaucoup il s'agit d'un entretien dont une partie porte sur ces notions. Vous trouverez un chapitre destiné à vous préparer tout spécialement à cette épreuve.

Cet ouvrage, au-delà de préparer aux concours, pourra également être utile à tout agent territorial soucieux de mieux maîtriser son environnement. Il s'agit en effet d'une culture de base, qui ne peut échapper à l'agent investi d'une mission de service public.

Enfin, dans un contexte de préparation aux concours, des questionnaires à la fin de chaque chapitre et un questionnaire final vous permettront une auto-évaluation de l'acquisition de ces connaissances.

1 L'épreuve orale d'admission du concours

La durée de l'épreuve varie suivant les concours, mais est généralement d'environ 15 à 20 minutes. Le coefficient est de 2 ou 3. Ces éléments sont précisés dans le cadre d'emplois de chaque concours.

Toute note inférieure à 5/20 est éliminatoire.

Le but de l'épreuve est de permettre au jury de faire un choix parmi tous les candidats qui se sont présentés.

■ Important

L'audition du candidat doit permettre au jury de comprendre son parcours professionnel et les compétences et connaissances techniques et/ou administratives qu'il a acquises en vue d'exercer les fonctions qui pourront lui être proposées dans ce cadre d'emplois.

Il doit aussi comprendre les motivations du candidat à exercer ce métier dans un service public, autrement dit, au service de la population. Ce qui sous-entend qu'il en connaisse les règles de fonctionnement.

Le jury va tenter d'évaluer les aptitudes du candidat, en particulier ses capacités d'adaptation aux fonctions qui lui seraient confiées s'il était recruté, ses qualités professionnelles, de réflexion ou d'analyse et de compréhension de son environnement. Bien sûr, cette évaluation sera en fonction du niveau du concours : on ne demande pas la même chose à un agent de catégorie C (fonctions d'exécution) ou à un agent de catégorie A (fonctions d'encadrement).

Ne pas oublier que cette épreuve équivaut à un entretien de recrutement dans la fonction publique. Il s'agit de montrer (voire de prouver) au jury, tout à la fois :

- que vous êtes particulièrement motivé(e) pour les missions qui pourraient vous être confiées ;
- que votre éventuel recrutement apportera toutes les garanties de qualité et de sérieux attendues par votre futur employeur.

2 Comment entrer dans la fonction publique ?

On entend par « fonction publique » l'ensemble des fonctionnaires, qu'ils travaillent dans un service public de l'État, dans une commune, un conseil départemental ou un établissement public.

La Constitution française a prévu l'égalité de tous les citoyens à l'accès à l'emploi public. Ainsi, le parcours normal d'entrée dans la fonction publique va passer par cette épreuve anonyme qui reste un des seuls moyens actuels de mettre tous les candidats à pied d'égalité : le concours.

La quasi-totalité des concours pour l'accès à la fonction publique territoriale (ou les examens professionnels dans le cadre de la promotion interne) comporte une épreuve orale d'admission consistant en un entretien avec le jury « permettant de préciser la motivation du candidat et son aptitude à exercer les missions incombant au cadre d'emplois ».

3 Un cadre d'emplois ?

C'est un ensemble de règles regroupant les conditions de recrutement, de rémunération, de déroulement de carrière... des fonctionnaires exerçant des missions similaires au sein d'une administration, comme les cadres d'emplois : des assistants socio-éducatifs, des adjoints administratifs, des animateurs, des techniciens... Il y a un concours spécifique pour chaque cadre d'emplois.

Il existe dans la fonction publique territoriale une cinquantaine de cadres d'emplois mais environ deux cent cinquante métiers. Un cadre d'emplois peut donc regrouper plusieurs métiers. Ainsi, celui des assistants socio-éducatifs regroupe les assistants de service social, les éducateurs spécialisés et les éducateurs en économie sociale et familiale. Le cadre d'emplois des rédacteurs regroupe tous les métiers liés à la gestion administrative. Un rédacteur peut exercer des missions de secrétariat, de comptabilité, de communication... dans des services aussi différents que le secteur juridique, l'urbanisme, la gestion de l'eau ou les ressources humaines, etc.

Afin de mieux vous préparer à cette épreuve, il est essentiel de disposer des éléments constituant le cadre d'emplois du concours que vous souhaitez passer. Vous obtiendrez ces données sur les sites du CNFPT ou des CDG ou CIG organisateurs des concours, dont les adresses figurent en fin d'ouvrage. Vous aurez ainsi, outre le contenu de chaque épreuve, des indications sur les missions qui peuvent être confiées à ce cadre d'emplois ainsi que les capacités attendues des candidats et sur lesquelles ils seront évalués.

4 Le concours

1. Les étapes du concours

La plupart des concours se passent en deux temps :

- L'admissibilité, consistant souvent en une ou plusieurs épreuves écrites.

Si le candidat est déclaré admissible par le jury, il pourra accéder à la seconde étape :

- L'admission, qui consiste en une ou plusieurs épreuves, pour la plupart, orales. Sont déclarés admis les candidats qui ont obtenu les meilleures notes.

Certains concours ne comportent qu'une épreuve orale d'admission.

Sur les sites organisateurs des concours sont renseignés les conditions d'accès, le type d'épreuves et le contenu de ces épreuves, différents pour chaque concours. Vous y trouverez aussi les dates des prochains concours organisés dans votre département.

2. Concours ou examen, quelle différence ?

Pour réussir un examen, il suffit d'avoir la note moyenne, en général 10/20, mais le jury, étant souverain, peut éventuellement en décider autrement.

En revanche, pour un concours, s'il est déclaré deux cents postes vacants, il n'y aura que deux cents lauréats, et ce seront les deux cents meilleurs. Même si la note du 201^e est au-dessus de la moyenne, il ne sera pas reçu !

5 Qui sera votre futur employeur dans la fonction publique territoriale ?

Vous allez passer un concours de la fonction publique territoriale, vous serez donc amené(e) à travailler dans une collectivité territoriale ou un établissement public local. Vous pourrez effectuer vos missions au sein d'une commune comme personnel municipal, au sein d'un conseil départemental comme personnel départemental ou au sein de la collectivité régionale, et vous serez personnel régional. Mais vous pouvez aussi travailler dans un établissement public local comme un syndicat intercommunal ou un centre communal d'action sociale (CCAS).

Votre futur employeur sera donc le maire, ou l'un des présidents de ces conseils. Le candidat qui souhaite être recruté doit au minimum connaître l'organisation et les missions prises en charge par son futur employeur. Ce sera l'objet d'une partie des questions du jury du concours qui devient de plus en plus exigeant dans ce domaine.

6 Avant l'épreuve orale, il y a l'épreuve écrite d'admissibilité

Il semble aux jurys que de nombreux candidats n'ont manifestement pas une connaissance suffisante des collectivités territoriales pour répondre de manière éclairante aux attentes du destinataire du rapport (la note de synthèse de beaucoup de concours). Ils synthétisent des informations mais dans la méconnaissance du contexte local, en ne valorisant pas les informations du dossier qui répondent le mieux aux enjeux locaux et la note s'en ressent !

C'est aussi l'objectif de cet ouvrage que de vous permettre de prendre connaissance de ces diverses structures publiques, de leurs organisations, de leurs pouvoirs respectifs et bien sûr de leurs missions destinées à répondre aux besoins de la population locale.

PARTIE 1

L'État

1 L'organisation administrative de l'État	6
2 Les actes administratifs	11
3 La hiérarchie des normes	13
4 Le préfet de département et le préfet de région.....	19
5 La mise en œuvre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État	22
6 Les élections	24
7 La déconcentration et la décentralisation	37
Entraînement	42

1 FICHE

L'organisation administrative de l'État

OBJECTIFS

Pour votre concours, vous devez être capable de :

- Définir les trois pouvoirs existants dans une société démocratique.
- De différencier les notions de personne physique, morale et de personnalité juridique.
- D'expliquer succinctement le cheminement du vote d'une loi.

L'État est une personne morale, juridiquement responsable, représentant la Nation et dont l'autorité souveraine s'exerce sur l'ensemble d'une population et d'un territoire déterminés. Il est le fruit de la volonté d'un peuple.

L'État est le résultat de la volonté d'une communauté d'hommes qui a un projet, une image de l'avenir attendu, une volonté d'affronter ensemble un destin commun. Pour cela la communauté va se doter d'outils susceptibles de donner force, cohésion et pérennité à ce projet.

1 La notion de personnalités morale et juridique

En droit une **personne morale** est une entité, généralement un groupement d'individus qui souhaitent accomplir quelque chose en commun : une entreprise, une association, une collectivité territoriale, l'État... La personne morale peut être soumise au droit public ou privé. Une **personne physique** est un individu. Ces deux personnes sont des personnes juridiques dans le sens où elles sont juridiquement reconnues mais avec des statuts différents. La **personnalité juridique** leur attribue des droits (le droit de vote, le droit à protection, à l'éducation, aux soins...) et des obligations (respecter la loi, le droit du travail, payer ses impôts, ne pas s'approprier les biens d'autrui...).

À cette personnalité juridique s'associe une notion proche, la **capacité juridique** qui permet d'être apte à exercer ces droits et ces obligations. Cela permet à la personne physique ou morale d'agir en justice, d'acquérir des biens meubles ou immeubles, par exemple ou d'être déférée devant un juge en cas d'illégalité. Les personnes physiques ou morales détenant cette capacité juridique sont donc responsables de leurs actes ou de leurs omissions. Cette capacité juridique peut être diminuée en cas de mise sous tutelle, par exemple. Quant aux mineurs en tant que personnes ils ont bien des droits et des obligations, mais ne peuvent les exercer seuls. Ils sont dits incapables, sauf exceptions en fonction de leur âge.

Les personnes morales de droit public sont investies d'une mission d'intérêt général. Elles comprennent l'État, les collectivités territoriales – communes, départements, régions, collectivités d'outre-mer et les établissements publics parmi lesquels il convient de citer les établissements d'assistance – hôpitaux, CCAS –, les établissements culturels – universités, lycées –, et certains établissements corporatifs – chambres de commerce et d'industrie, des métiers ou d'agriculture.

L'État, personne morale, est représenté par des personnes physiques (président de la République, préfet...) qui exercent une autorité au nom de l'État.

Quant à la notion de Nation, de nos jours souvent synonyme d'État, on pourrait la définir comme étant une communauté humaine caractérisée par la conscience de son identité commune historique et/ou culturelle et formant une entité politique, une histoire commune, une langue commune. Un État peut être constitué de plusieurs nations ayant chacune leur langue : la Suisse, l'ex Yougoslavie. Le terme « politique », qui vient du grec *politikos*, est utilisé dans cet ouvrage dans son sens premier : art ou science des affaires de la cité, c'est-à-dire l'organisation du pouvoir dans la cité.

Dans toutes les sociétés humaines, des règles existent qui établissent, de façon plus ou moins contraignante, les rôles et les pouvoirs des uns et des autres. Les règles qui fixent les rapports entre les individus, les personnes privées entre elles constituent ce que nous appelons le **droit privé**. Mais à côté, voire au-dessus de ce droit, s'est développé un droit qui, lui, prend en compte la structure sociale dans son ensemble : ce droit est le **droit public** qui organise le pouvoir politique et administratif aux divers échelons de la société.

Pour pérenniser ces règles, il est nécessaire de mettre en place des écrits. Ainsi, un texte fondateur définit les rôles et pouvoirs de chacun, c'est la **Constitution**. Des lois et bien d'autres textes vont compléter, préciser et adapter le droit français en fonction de différents facteurs comme l'évolution de la société ou du droit international. L'État va ainsi créer du droit, droit qui s'impose aux individus. Ces « individus » sont considérés à la fois comme des « hommes » titulaires de droits fondamentaux et comme des « citoyens » titulaires de droits politiques ou civiques. D'autre part, il faut installer des structures de gestion de ce pouvoir, de cette souveraineté. Ainsi la Constitution de 1958, qui fonde la V^e République, prévoit *la mise en place des différents éléments du pouvoir, leurs liens entre eux, leurs attributions, leurs limites, leurs responsabilités...*

La souveraineté nationale (le pouvoir) appartient au peuple français et est exercée par les représentants qu'il a élus. Et afin d'éviter que tous les pouvoirs ne soient concentrés dans les mains d'un seul homme ou d'un seul groupe (ce serait une dictature), le principe de la *séparation des pouvoirs* a été institué. Nous sommes bien dans un système démocratique.

Il coexiste ainsi trois pouvoirs.

1. Un pouvoir législatif composé de deux assemblées

- L'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct. Les députés qui y siègent sont élus par la population pour cinq ans.

- Le **Sénat**, élu au suffrage universel indirect. Les sénateurs sont élus pour six ans et l'assemblée renouvelés par moitié tous les trois ans.

Ces deux assemblées constituent le **Parlement**. Il est chargé de voter les lois.

Si le Parlement est chargé de contrôler l'action du gouvernement (Constitution, art. 24), seule l'Assemblée nationale a pouvoir de le renverser par le vote d'une motion de censure (Constitution, art. 49.2).

2. Un pouvoir exécutif, bicéphale

Comme dans tout régime parlementaire, l'exécutif est bicéphale (à deux têtes), représenté par un **président de la République**, élu au suffrage universel direct, pour cinq ans et un **gouvernement** dirigé par un Premier ministre.

Comme son nom l'indique il est chargé d'exécuter, c'est-à-dire de faire mettre en œuvre, soit les dispositions qui relèvent de ses propres compétences, soit les lois qui ont été préalablement votées par le Parlement (le pouvoir législatif).

Le président de la République nomme le Premier ministre, puis, sur proposition de celui-ci, nomme les autres membres du gouvernement.

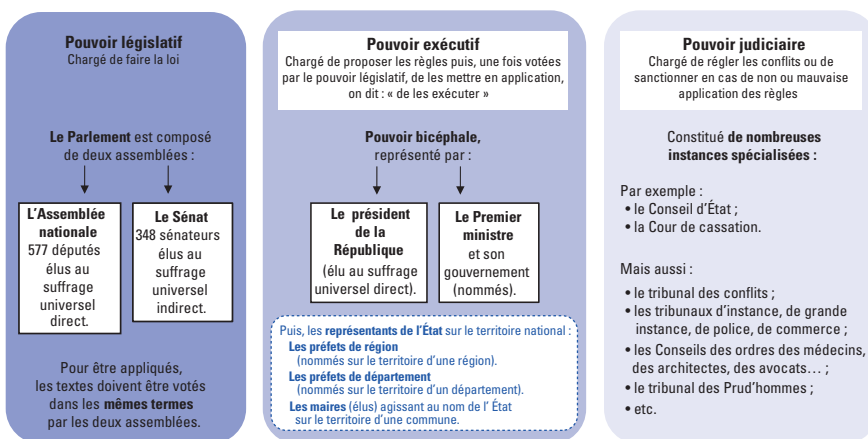
Remarque

Les ministres ne sont ni des élus, ni des fonctionnaires. Ils ont une mission ponctuelle pour laquelle ils ne perçoivent pas un salaire, mais une indemnité.

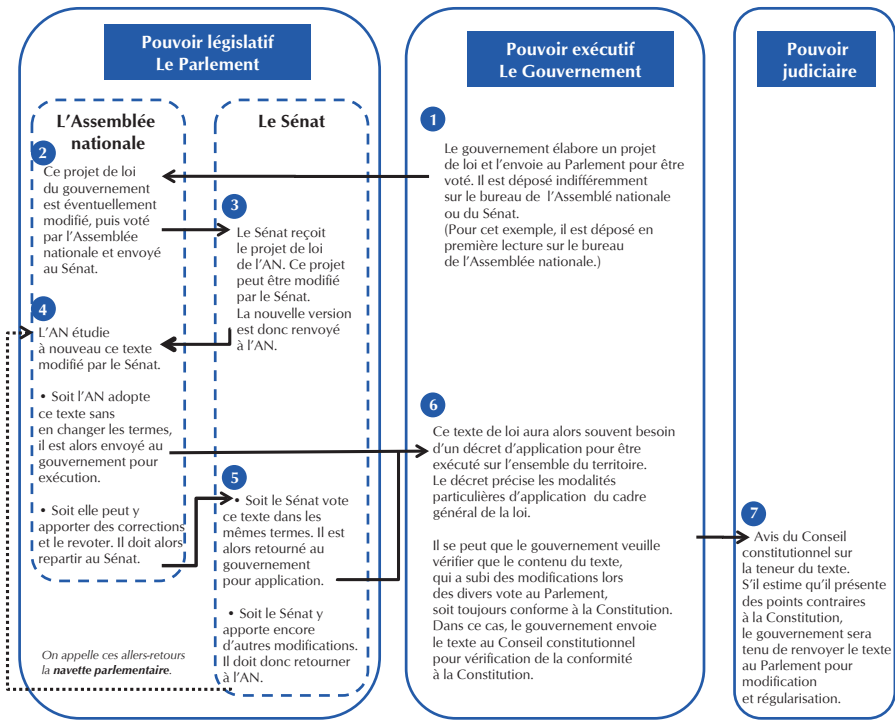
3. Un pouvoir judiciaire

Il est chargé de régler les conflits des particuliers entre eux ou avec l'État, ou une autre personne morale. L'indépendance de ce pouvoir judiciaire par rapport aux deux autres pouvoirs est inscrite dans la Constitution. Ce pouvoir judiciaire est constitué d'un grand nombre d'instances spécialisées dans des domaines précis du droit, par exemple : le Conseil d'État ou la Cour de cassation, le tribunal d'instance, le tribunal de commerce, de police, les Prud'hommes, etc.

2 Schéma simplifié de l'organisation des trois pouvoirs en France



3 Le parcours d'une loi, du projet au décret d'application



La Commission mixte paritaire (CMP)

Dans le cas où le gouvernement veut faire passer la loi plus rapidement, sans attendre de multiples allers-retours, la Constitution a prévu une solution : le gouvernement peut demander la mise en place d'une commission mixte paritaire (CMP).

La CMP est composée de 7 députés et 7 sénateurs. Ces 14 représentants vont tenter d'élaborer le texte commun. Ce texte est envoyé dans les deux assemblées pour vote.

- Si les deux assemblées votent cette version du texte, il est enfin adopté définitivement et retourne au gouvernement pour application.
- En cas de nouveau désaccord entre les deux assemblées, la Constitution a prévu que la version du texte qui sera votée par l'Assemblée nationale sera la version qui sera retenue par le gouvernement pour application. Autrement dit l'Assemblée nationale a le dernier mot.

Ainsi s'applique la démocratie pour le bénéfice individuel et collectif des citoyens.

ENCART

Le projet de révision constitutionnelle de 2018, légèrement modifié en 2019, n'est toujours pas à l'ordre du jour du Parlement en 2022

Treize points sont abordés dans le projet de texte qui modifierait notre Constitution.

Concernant le Parlement :

- 1 – Réduction du nombre des parlementaires. À l'Assemblée Nationale, les députés passeraient au nombre de 404 et au Sénat il n'y aurait plus que 244 sénateurs. Ils seraient élus sur des circonscriptions électorales remaniées et 15 % des députés seraient élus à la proportionnelle. Ces dispositions seraient applicables dès les prochaines élections parlementaires.
- 2 – Instauration d'une limite dans le temps au cumul des mandats. Désormais les parlementaires et les présidents d'exécutifs locaux ne pourraient pas cumuler plus de trois mandats consécutifs (ce dispositif ne concerne pas les maires de communes de moins de 9 000 habitants).
- 3 – Rationalisation des procédures parlementaires afin d'éclaircir et accélérer le vote des lois.
- 4 – Mise en place d'un contrôle et d'une évaluation de la mise en œuvre, de l'application concrète et des effets réels des lois sur l'état du pays et la situation des citoyens. C'est un principe renforcé de responsabilité des acteurs publics.
- 5 – Les anciens présidents de la République ne siègeraient plus au Conseil Constitutionnel (suppression de l'art. 56 de la Constitution).
- 6 – Le nombre de parlementaires diminuant, le seuil de 60 députés ou 60 sénateurs réunis pour saisir le Conseil constitutionnel passerait à 40 députés ou 40 sénateurs.

Concernant la Justice :

- 7 – Le Conseil supérieur de la magistrature verrait son pouvoir renforcé pour la nomination et l'exercice du pouvoir disciplinaire des magistrats du parquet (ceux-ci sont chargés de défendre les intérêts de la Société et l'application de la loi).
- 8 – Suppression de la Cour de justice de la République. Elle était chargée de juger les ministres et les membres du gouvernement. Désormais ceux-ci seront jugés par la Cour d'appel de Paris.

Concernant le Conseil économique, social et environnemental (CÉSE) :

- 9 – Il deviendrait la Chambre de la société civile, chargée d'organiser des consultations de citoyens et d'experts sur les projets d'avenir et évaluer les incidences des projets sur les générations à venir ; diminution de moitié du nombre de ses membres, qui passeraient de 233 à 117.

Concernant les collectivités territoriales :

- 10 – L'expérimentation et un droit à la différenciation seraient inscrits dans la Constitution. Reconnaissance aux collectivités de la possibilité de déroger à la loi pour mettre en place des compétences que les autres collectivités de même catégorie n'ont pas afin de tenir compte des spécificités locales. Quant à l'expérimentation, elle pourrait se pérenniser sans pour autant se généraliser à l'ensemble des collectivités de même catégorie du territoire comme c'était le cas précédemment.
- 11 – Reconnaissance d'une spécificité à la Corse qui permettrait à cette région d'édicter des règles adaptées aux particularités liées à l'insularité et à ses caractéristiques géographiques, économiques et sociales.
- 12 – Les collectivités d'outremer pourraient adapter les règles qui régissent leur domaine de compétences à la réalité de leur territoire.

Concernant le climat :

- 13 – L'obligation de lutte contre le changement climatique serait inscrite dans la Constitution.

OBJECTIFS

Pour votre concours, vous devez être capable de :

- Définir la portée d'un acte administratif.
- Différencier les actes unilatéraux des contrats.

Assurer la gestion de missions de service public nécessite l'établissement de documents qui vont entériner et officialiser des décisions prises par une autorité publique. L'acte administratif est un acte juridique qui ne peut exister que dans le cadre de l'intérêt général. Il émane d'un organe cadre du pouvoir exécutif administratif d'État (ministère, établissement public national, préfecture) ou local (collectivité territoriale, établissement public local), contrairement aux actes des organes législatifs (Parlement) ou juridictionnels (tribunaux).

Le principe de « prérogative de puissance publique » permet à la personne publique de prendre des décisions de façon unilatérale ou contractuelle. Ces décisions peuvent concerner un ensemble de population ou un individu unique, autoriser ou sanctionner, résulter de l'obligation d'application de textes supérieurs ou être le reflet d'une décision autonome d'une collectivité. Suivant le domaine concerné, elles peuvent relever du régime du droit privé (comme le contrat de maintenance de la chaudière de la mairie) ou du régime du droit public (comme une délégation de service public).

On peut classer ces actes administratifs en deux grandes familles, les actes unilatéraux et les actes contractuels.

1 Les actes unilatéraux

Ce sont des actes élaborés par la personne publique qui vont s'imposer dans leur exécution puisqu'ils ne requièrent pas le consentement des administrés.

On les distingue en deux catégories :

- les **actes réglementaires** concernent une situation générale. Décrets, arrêtés, délibérations des assemblées des collectivités territoriales. Exemples :

arrêté municipal d'interdiction de stationnement, code de la route, documents budgétaires, délibération portant le taux d'imposition de la taxe d'habitation... Ces documents sont soumis à publication et affichage sur des supports publics : Journal officiel, recueils des actes administratifs ou sur les panneaux administratifs dans les communes, pour être portés à la connaissance de la population ;

- les **actes non-réglementaires** ont soit une portée individuelle (arrêté de nomination d'un agent, permis de construire, permis de conduire, décision d'octroi d'une allocation à un usager), soit une portée collective comme les listes d'aptitude suite à concours, ou la reconnaissance d'utilité publique d'une association. Ces actes individuels sont soumis à notification pour être portés à la connaissance du ou des intéressés.

2 Les contrats

Contrairement à l'acte unilatéral, le contrat suppose un accord entre différentes parties contractantes.

- Le **contrat administratif**. Il est conclu soit entre deux personnes publiques, soit entre une personne publique et une personne de droit privé. Il a pour objet l'exécution d'un service public. Ce sont les marchés publics, les contrats d'emprunt public, les contrats d'occupation du domaine public ou les contrats de délégation de service public. C'est le cas du contrat qui lie la commune avec une entreprise spécialisée pour élaguer les arbres de l'avenue, du contrat avec une entreprise de nettoyage pour assurer le ménage des locaux de la mairie ou le contrat de recrutement d'un agent non-titulaire, etc.
- Le **contrat de droit privé**. Quand l'administration agit comme une personne privée, ne faisant apparaître aucune clause de puissance publique, comme l'aurait fait un particulier, il est alors considéré de droit privé. Ce peut être le cas d'achat d'alimentation pour la cantine, de fournitures de bureau...

La personne publique doit exercer un contrôle sur son cocontractant afin de s'assurer que la mission de service public contractualisée, et donc déléguée, est exécutée conformément aux termes du contrat.

La hiérarchie des normes

OBJECTIFS

Pour votre concours, vous devez être capable de :

- Donner une définition de cette notion.
- Donner des exemples de normes.
- Si vous êtes déjà agents publics : expliquer comment s'applique concrètement ce principe à travers des exemples de votre vécu personnel (votre arrêté de nomination) ou professionnel.

Les décisions prises par les collectivités doivent respecter les textes juridiques qui leur sont supérieurs. Elles sont soumises à ce qui est appelé, la **hiérarchie des normes**. Ce qui signifie que chaque type de norme doit respecter celles qui lui sont supérieures, sous peine d'annulation par une juridiction. Les délibérations municipales citent les textes (lois, décrets) auxquels elles se réfèrent. Les arrêtés commencent tous par des « Vu la loi du... » qui montrent ainsi que la décision a été prise en conformité à tous les textes qui lui sont supérieurs : lois, décrets d'application, etc.

1 Quels sont les différents types de normes ?

Nous les présentons dans l'ordre hiérarchique.

1. Les règles communautaires/européennes (traités, règlements, directives...)

Le droit européen influence de plus en plus la vie locale (par exemple, en 2008 : l'étiquetage des produits biologiques, ou concernant les produits phytosanitaires, l'harmonisation sur l'apport de substances actives dans la chaîne alimentaire...).

Toutefois, lorsque la France ratifie un texte communautaire (comme le traité de Maastricht) dont certains points s'avèrent contraires aux termes de notre Constitution, la France est tenue de modifier celle-ci afin de se mettre en conformité avec les textes européens.

Si la France n'applique pas sur son territoire les textes qu'elle a signés au niveau de l'Europe, l'Europe peut la condamner à de lourdes peines.

2. La Constitution

Vient ensuite la Constitution qui est LE texte qui définit l'organisation et le fonctionnement des institutions politiques et juridiques de l'État.

Elle s'ouvre par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Ainsi, elle énonce la croyance de la Nation à des principes généraux. Elle détermine les compétences des divers organes de l'État et organise leurs rapports. Elle donne au Parlement et au gouvernement le pouvoir de produire des règles de droit.

Notre Constitution actuelle date du 4 octobre 1958, c'est la Constitution de la V^e République. C'est la règle fondamentale, la règle supérieure, ce qui signifie que toutes les autres règles juridiques dans le pays lui sont soumises.

Dans notre système démocratique, il n'y a actuellement que deux possibilités pour éventuellement modifier la Constitution : soit par un vote du Parlement réuni en congrès (à Versailles), soit suite à un référendum national. Le choix appartient au président de la République.

3. Les règles internationales

Les règles autres qu'européennes qui concernent par exemple toutes les règles sur les échanges commerciaux avec le reste du monde, les visas, les textes sur la réduction des gaz à effet de serre, etc.

4. Les lois

Elles sont votées par le Parlement. Sauf exception où l'Assemblée nationale peut avoir le dernier mot.

L'Assemblée nationale et le Sénat doivent voter le texte dans les mêmes termes. L'article 34 de la Constitution fixe les champs d'intervention de la loi.

Les lois n'indiquent en général que les grandes lignes : lois d'orientation, lois-cadres... Elles doivent donc être complétées par des règlements élaborés par les autorités administratives : décrets, arrêtés...

Toutefois, le Conseil constitutionnel est là pour veiller à la conformité de la loi à la Constitution. C'est le gardien vigilant de la Constitution. Il peut être saisi pour avis par le président de la République, le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat ou par 60 députés ou 60 sénateurs. Ce nombre sera probablement modifié après la prochaine révision constitutionnelle.

5. Les décrets

Ils sont signés uniquement par le président de la République et/ou le Premier ministre en fonction de leurs pouvoirs propres ou partagés, et contresignés par les ministres intéressés à l'application du texte.

6. Tous les autres actes

Ils sont produits soit par les représentants de l'État (comme un ministre, un préfet) soit par les représentants d'autres personnes morales sur le territoire (comme un maire). Il s'agit ainsi :

- des arrêtés signés par tous les personnages représentant l'État, les collectivités locales ou les établissements publics : arrêtés des ministres, des préfets, des maires, des présidents des conseils départementaux ou régionaux ou des présidents des conseils d'administration des établissements publics ;
- des délibérations prises par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales : conseils municipaux, conseils départementaux, conseils régionaux, ou les conseils d'administration des établissements publics ;
- et de tout autre document produisant du droit, donc s'imposant à la société et éventuellement opposable en justice : contrats (d'assurance des véhicules de la commune, de maintenance de la chaudière de la mairie, d'embauche d'un agent en CDD...), conventions (de formation entre un organisme de formation, l'employeur et l'agent), marchés publics (c'est-à-dire la mise en concurrence d'entreprises pour l'achat de matériel ou pour des travaux, par exemple), etc.

2 Les actes des collectivités territoriales

1. Les actes administratifs

Comme nous l'avons déjà vu, les délibérations, les arrêtés, les contrats, les marchés publics... sont des actes administratifs. Ils créent des droits ou imposent des obligations. Ils s'intègrent à la hiérarchie des normes et doivent donc respecter les règles qui leur sont supérieures. Par exemple, un maire ne peut pas prendre un arrêté dont le contenu serait contraire à une loi ou à un décret.

Si la Constitution a prévu la libre administration des collectivités territoriales (art. 72), les actes qu'elles prennent doivent respecter cette hiérarchie. Pour ce faire, un contrôle est effectué par l'État, c'est le contrôle sur la légalité des actes. Se reporter au chapitre sur le contrôle des actes.

2. L'exécution des actes administratifs

Pour être **exécutoires**, c'est-à-dire appliqués, les actes administratifs sont soumis à deux obligations cumulatives :

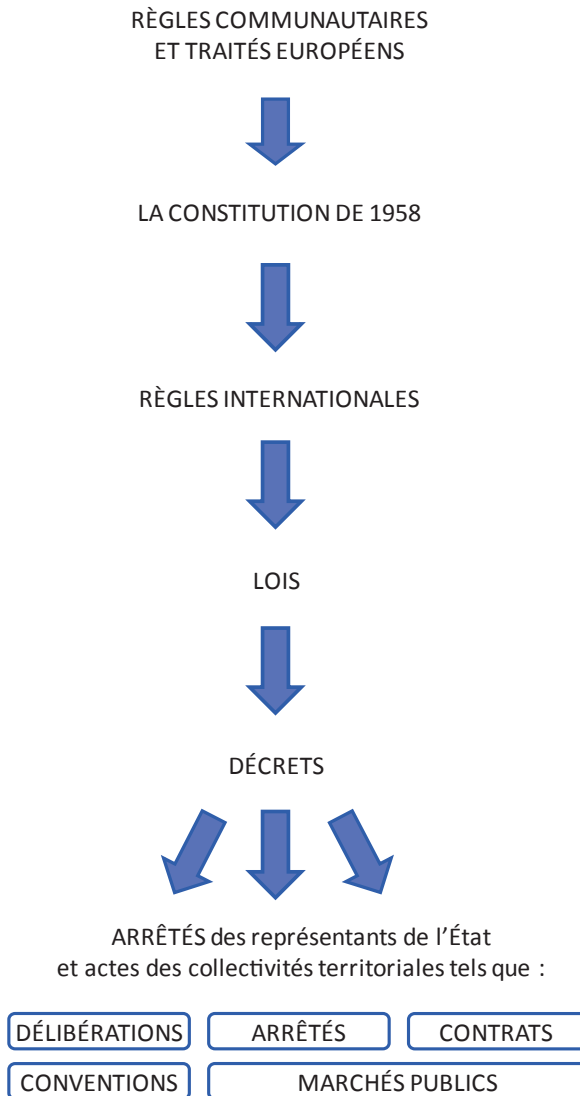
- pour les actes collectifs, ils doivent être *publiés* afin d'être portés à la connaissance de la population. Pour les actes administratifs individuels, ils seront *notifiés* aux intéressés (par exemple, un agent reçoit personnellement son arrêté de nomination),

et

- *transmis* au préfet qui, au nom de l'État, effectuera un contrôle sur la légalité du contenu.

Les actes administratifs les plus importants sont publiés dans un « recueil des actes administratifs » de la collectivité territoriale.

La hiérarchie des normes en schéma



Une délibération d'une commune

DEPARTEMENT DE SEINE ET MARNE
* * *
VILLE DE CESSON

N°85/2013

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL MUNICIPAL

Date de composition :

le 13 décembre

L'An Deux mill treize,

Le Conseil Municipal légalement composé, s'est réuni à la Mairie en séance publique sous la présidence de Monsieur Olivier CHAPLET, Maire.

Date d'affichage :

Le 14 décembre

Présents : M. Olivier CHAPLET, M. Michel FAVAT, M. Jacques HEESTERMAN, Mme Lilian MEESTER, M. Jean-Michel BELCHAMME, M. Stéphane CHILLOUX, M. François REALINI, Mme Reine FASSI, M. André SAUBOT, M. Yves-Marie FRANCOIS, M. Daniel COMPTE, Mme Annick DEMANDRE, Mme Nathalie CROISSON, M. Etienne DEVALIX, Mme Christine COBET, M. Philippe STEVANCE, M. Pierre LAINÉ, M. Bruno COTTALORDA, M. Michel RENARD.

Nombre de Conseillers :

En exercice : 29

Présents : 22

Voix : 29

Formant la majorité des membres en exercice.

Présents :

Mme PREVOT à Mme FAVAT
M. LAINÉ à M. CHAPLET
M. VALVERIE à M. HEESTERMAN
Mme ANTOU BAREUX à Mme MEESTER
M. LEBLANC à M. REALINI
Mme LEDUC à M. STEVANCE

M. HEESTERMAN est nommé Secrétaire de séance.

OBJET - GESTION DES SALLES - TARIFS 2014 DES LOCATIONS DE SALLES

Madame Marie-Annick FAVAT, Adjointe au Maire chargée de la gestion des finances et de la participation locale, propose à l'assemblée d'adopter les tarifs de location des salles pour l'année 2014.

Après avoir entendu l'exposé de Mme FAVAT, Vu l'avis de la commission « finances, Administration générale, développement économique » du

Après en avoir délibéré,

LE CONSEIL MUNICIPAL,

FIXE les tarifs de location des salles communales à compter du 1^{er} janvier 2014 tels qu'ils sont annexés à la présente délibération :

DIT que les recettes correspondantes seront inscrites à l'article 752 du budget.

Vote :

6 abstentions

(M. Stevance, Mme Leduc, M. Lainé, M. Cottalorda, M. Bertrand, Mme Barrot)

Les jours, mois et an susdits et ont signé au registre les membres présents pour copie conforme.

Pour le Maire empêché et par délégation,
Le 2^{ème} Adjoint au Maire,



Jean-Louis DUVAL

Un arrêté

7008

POLE « RESSOURCES »
Service de Gestion des Carrières
PM – Poste : 7 8494
Adresse électronique :
Affaire suivie par

République Française
CRETEIL le 01/07/2005

69

A R R E T E

LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DU VAL DE MARNE

- Vu le statut général des fonctionnaires et notamment ses titres I et III définis par les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 et n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiées ;
- Vu le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 modifié portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale ;
- Vu le décret n° 88-552 du 6 mai 1988 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des agents d'entretien territoriaux ;
- Vu le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité ;
- Vu l'arrêté interministériel du 14 janvier 2002 fixant les montants de référence de l'indemnité d'administration et de technicité ;
- Vu le décret n° 2003-1013 du 23 octobre 2003 modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux ;
- Vu la délibération n° 02-136-09S-15 du 16 décembre 2002 relative à la mise en œuvre de l'indemnité d'administration et de technicité ;
- Vu la délibération n° 05-120 du 27 juin 2005 portant extension de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) au cadre d'emplois des agents d'entretien ;
- Considérant que cette indemnité d'administration et de technicité se substitue au dispositif actuellement en vigueur au Département prévoyant le versement mensuel des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux agents concernés, pris en application de l'article 5 du décret du 6 septembre 1991 modifié ;
- Sur la proposition du Directeur Général des Services Départementaux du Val de Marne ;

ARRETE

Article 1^{er} : MADAME
GRADE : AGENT D'ENTRETIEN
SITUATION ADMINISTRATIVE : STAGIAIRE
BENEFICIE D'UNE INDEMNITE D'ADMINISTRATION ET DE TECHNICITE
A COMPTER DU : 1^{er} juillet 2005.

Article 2 : CETTE INDEMNITE EST ATTRIBUEE AVEC UN COEFFICIENT MULTIPLICATEUR DE 7.

Article 3 : LE VERSEMENT DE CETTE INDEMNITE CESSERA DE PLEIN DROIT DES LORS QUE L'AGENT NE REMPLIRA PLUS LES CONDITIONS AU TITRE DESQUELLES IL EN EST ATTRIBUTAIRE A CE JOUR.

Article 4 : LE PRESENT ARRETE PEUT ETRE CONTESTE DANS UN PREMIER TEMPS PAR RECOURS GRACIEUX FORME AUPRES DE MONSIEUR LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL, PUIS PAR RECOURS CONTENTIEUX FORME AUPRES DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN DANS UN DELAI DE DEUX MOIS A COMPTER DE LA NOTIFICATION.

Article 5 : LE DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DU VAL DE MARNE EST CHARGE DE L'EXECUTION DU PRESENT ARRETE.

Fait à CRETEIL, le 01/07/2005
LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL

DESTINATAIRES :

- Palierie départementale : (1 exemplaire)
(certifie le caractère exécutoire du présent arrêté).
- Intéressés : (2 exemplaires)
SIC CRECHE ARCUEIL BERTHOLLET
- Dossier : (1 exemplaire).

POUR AMPLIATION

Le Chef de Section

Patrick

Sur cet arrêté qui attribue une prime à un agent, le président ne prend pas directement sa décision (le président arrête : une prime est accordée à...) mais fait d'abord référence aux textes qui sont supérieurs à cet arrêté : lois sur le statut de la Fonction publique autorisant les fonctionnaires à percevoir un régime indemnitaire, décrets d'application de ces lois, délibération du Conseil départemental mettant en place un régime indemnitaire (facultatif) pour les agents de cette collectivité, et délibération autorisant la mise en place de cette prime spécifique pour tel type de cadre d'emploi dans cette collectivité.

Le préfet de département et le préfet de région

OBJECTIFS

Pour votre concours, vous devez être capable de :

- Donner les principales missions d'un préfet.
- Distinguer le rôle et la place du préfet par rapport au président du conseil départemental.
- Connaître le mode de nomination d'un préfet.
- Expliquer les fonctions spécifiques d'un préfet de région.

Le **préfet de département** est le représentant de l'État sur la circonscription géographique du territoire d'un département.

Le préfet est un fonctionnaire de l'État, nommé en Conseil des ministres. Il est chargé de veiller au respect des lois et règlements sur la circonscription administrative du territoire du département dont il a la charge.

1 Le préfet de département

1. Les fonctions politiques

Le **préfet de département** assure la représentation de l'État dans toutes les cérémonies officielles. Il informe ses supérieurs hiérarchiques sur tous les événements locaux, sur l'évolution de l'opinion publique et, en sens inverse, informe les administrés de la politique gouvernementale qu'il doit expliquer et défendre.

Il assure la direction des services de l'État dans le département. Les services déconcentrés de l'État (Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations ou DDCSPP ; DDT ou Direction Départementale des Territoires...), etc. ainsi que les services de la préfecture sont sous sa direction. Il dispose de tous les pouvoirs de décision déconcentrés.

Toutefois, certains services échappent à l'autorité du préfet : l'autorité militaire, l'éducation nationale, les finances, la justice...

2. Les fonctions de représentation juridique

Il signe les contrats passés au nom de l'État (contrats d'assurances, de maintenance, d'emploi...), représente l'État en justice devant les tribunaux.

3. La fonction de police

Pour toutes les mesures de bon ordre, de sûreté, de sécurité ou de salubrité publique lorsqu'elles excèdent le territoire d'une commune. Dans les communes où a été instituée une police d'État (la police nationale), il doit prendre les mesures de police en matière de manifestation ou en cas d'atteinte à la tranquillité publique.

Mise en œuvre de certains plans d'urgence : ORSEC, POLMAR (pollution maritime), etc.

4. Le pouvoir de police judiciaire

Constat de crimes et délits concernant la sûreté intérieure ou extérieure du territoire, il doit déférer les auteurs aux tribunaux avec transmission au procureur de la République.

5. Les fonctions de contrôle de légalité

C'est au préfet que revient le rôle de contrôler, *a posteriori*, la légalité des actes pris par les collectivités territoriales ou par un établissement public local (voir le schéma sur le contrôle de légalité, fiche 20 p. 140).

2 Le préfet de région

Le **préfet de région** est le représentant de l'État sur la circonscription géographique du territoire d'une région.

Le préfet de région est le préfet du département dans lequel se situe le chef-lieu de la région. Il remplit à cet égard, dans ce département, la totalité des prérogatives d'un préfet de département. Il est donc préfet de région *et* préfet de département. C'est un fonctionnaire de l'État.

Il assure un rôle administratif, économique et politique dans le cadre de la région.

1. Fonctions politiques en assurant la représentation de l'État

Il doit relayer la politique du gouvernement sur les grands projets, par exemple celui de l'intercommunalité ou de la mise en place des schémas de services collectifs ou de suivi des programmes de l'Union européenne.

Il prépare, par ses informations et ses propositions, les politiques de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Ainsi, est-il chargé de la négociation puis du déroulement des contrats de plan État-régions (contrats de projets depuis 2007).

Afin d'assurer la mise en œuvre de ces politiques, le préfet de région a depuis 1992 le pouvoir de fixer (après consultation du Comité de l'administration régionale, CAR) les « orientations nécessaires » à l'intention des préfets de département qui sont obligés d'y conformer leurs décisions. Le décret du 29 avril 2004 renforce les pouvoirs du préfet de région, désormais chargé de l'animation et de la coordination de l'action des préfets de département.

Il a un rôle de coordination des politiques de l'État en matière culturelle, d'environnement, de la ville et de l'espace rural.

Il assure la direction des services de l'État sur le territoire de la région. Il dirige les services déconcentrés régionaux de l'État ; il préside le comité de l'administration régionale (CAR) qui réunit les préfets de département et les chefs de services déconcentrés régionaux de l'État. C'est après l'avoir consulté qu'il arrête le projet d'action stratégique de l'État dans la région.

2. Fonctions de représentation juridique de l'État dans la région

Il signe les contrats passés au nom de l'État (contrats d'assurances, de maintenance, d'emploi...), représente l'État en justice devant les tribunaux.

3. Fonctions de contrôle de légalité

C'est au préfet que revient le rôle de contrôler, *a posteriori*, la légalité et le respect des règles budgétaires des actes de la collectivité territoriale région et de ses établissements publics.