

# Objectif Fonction Publique

les mémentos

## TOUT SAVOIR SUR LES **COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

6<sup>e</sup> édition



Toutes les connaissances théoriques



Fiches de révision



Enjeux et débats actuels



Analyse des dernières réformes

Philippe-Jean Quillien

ellipses

# Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introduction.....</b>                                     | <b>3</b>  |
| Liste des abréviations et sigles utilisés                    | 5         |
| <br>   |           |
| <b>Chapitre 1</b>  |           |
| <b>La décentralisation territoriale .....</b>                | <b>7</b>  |
| Fiche 1  |           |
| <b>Histoire de la décentralisation .....</b>                 | <b>10</b> |
| A. Deux collectivités anciennes .....                        | 10        |
| B. Une collectivité récente .....                            | 10        |
| Fiche 2  |           |
| <b>Définition de la décentralisation .....</b>               | <b>12</b> |
| A. Principe de libre administration.....                     | 12        |
| B. Quatre éléments de définition .....                       | 12        |
| Fiche 3  |           |
| <b>Acte I de la décentralisation.....</b>                    | <b>14</b> |
| A. Réformes spécifiques .....                                | 14        |
| B. Réformes communes .....                                   | 14        |
| Fiche 4  |           |
| <b>Acte II de la décentralisation.....</b>                   | <b>16</b> |
| A. Organisation des collectivités territoriales .....        | 16        |
| B. Action des collectivités territoriales.....               | 17        |
| Fiche 5  |           |
| <b>Réforme des collectivités territoriales.....</b>          | <b>18</b> |
| A. La constitution du bloc départements-régions .....        | 18        |
| B. La consolidation du bloc communes-intercommunalités ..... | 18        |
| C. Rationalisation des interventions territoriales .....     | 19        |
| Cinq définitions à retenir                                   | 20        |
| <br>   |           |
| <b>Chapitre 2</b>  |           |
| <b>Les réformes territoriales récentes.....</b>              | <b>21</b> |
| Fiche 6  |           |
| <b>Loi MAPTAM du 27 janvier 2014.....</b>                    | <b>24</b> |
| A. Réformes relatives aux structures .....                   | 24        |
| B. Réformes relatives aux compétences .....                  | 25        |
| Fiche 7  |           |
| <b>Simplification de l'organisation territoriale.....</b>    | <b>26</b> |
| A. Simplification de la carte régionale.....                 | 26        |
| B. Simplification de la carte communale.....                 | 27        |

|  |           |
|--|-----------|
| Fiche 8  |           |
| <b>Loi NOTRE du 7 août 2015 .....</b>            | <b>28</b> |
| A. Réformes relatives aux structures .....       | 28        |
| B. Réformes relatives aux compétences .....      | 28        |
| Fiche 9  |           |
| <b>Acte 1 du premier quinquennat .....</b>       | <b>30</b> |
| A. Programme du quinquennat .....                | 30        |
| B. Premières réformes .....                      | 31        |
| Fiche 10   |           |
| <b>Actes 2 et 3 du quinquennat .....</b>         | <b>32</b> |
| A. Acte 2 .....                                  | 32        |
| B. Acte 3 .....                                  | 33        |
| Cinq définitions à retenir                       | 34        |
| Chapitre 3                                       |           |
| <b>Le conseil municipal .....</b>                | <b>35</b> |
| Fiche 11   |           |
| <b>Élection des conseillers municipaux .....</b> | <b>38</b> |
| A. Conditions préalables à l'élection .....      | 38        |
| B. Mode de scrutin .....                         | 39        |
| Fiche 12   |           |
| <b>Préparation des séances .....</b>             | <b>40</b> |
| A. Convocation du conseil municipal .....        | 40        |
| B. Commissions municipales .....                 | 41        |
| Fiche 13   |           |
| <b>Tenue des séances .....</b>                   | <b>42</b> |
| A. Déroulement des séances .....                 | 42        |
| B. Trois types de scrutin .....                  | 43        |
| Fiche 14   |           |
| <b>Attributions du conseil municipal .....</b>   | <b>44</b> |
| A. Compétence générale .....                     | 44        |
| B. Principales attributions .....                | 44        |
| Fiche 15   |           |
| <b>Statut de Paris, Lyon, Marseille .....</b>    | <b>46</b> |
| A. Conseil d'arrondissement .....                | 46        |
| B. Maire et adjoints d'arrondissement .....      | 47        |
| Cinq définitions à retenir                       | 48        |
| Chapitre 4                                       |           |
| <b>Le maire et les adjoints .....</b>            | <b>49</b> |
| Fiche 16   |           |
| <b>Élection du maire .....</b>                   | <b>52</b> |
| A. Conditions préalables à l'élection .....      | 52        |
| B. Modalités de l'élection .....                 | 52        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Fiche 17</b>                                   |           |
| <b>Attributions étatiques du maire .....</b>      | <b>54</b> |
| A. Attributions de nature administrative .....    | 54        |
| B. Attributions de nature judiciaire .....        | 54        |
| <b>Fiche 18</b>                                   |           |
| <b>Attributions communales du maire .....</b>     | <b>56</b> |
| A. Attributions « exécutives » .....              | 56        |
| B. Attributions « exclusives » .....              | 57        |
| <b>Fiche 19</b>                                   |           |
| <b>Pouvoirs de police du maire .....</b>          | <b>58</b> |
| A. Définition des pouvoirs de police.....         | 58        |
| B. Limites des pouvoirs de police.....            | 59        |
| <b>Fiche 20</b>                                   |           |
| <b>Adjointes au maire.....</b>                    | <b>60</b> |
| A. Élection des adjointes au maire.....           | 60        |
| B. Attributions des adjointes.....                | 60        |
| Cinq définitions à retenir                        | 62        |
| <b>Chapitre 5</b>                                 |           |
| <b>Les établissements publics communaux .....</b> | <b>63</b> |
| <b>Fiche 21</b>                                   |           |
| <b>Organes du CCAS.....</b>                       | <b>66</b> |
| A. Conseil d'administration .....                 | 66        |
| B. Président du conseil d'administration .....    | 67        |
| <b>Fiche 22</b>                                   |           |
| <b>Compétences du CCAS .....</b>                  | <b>68</b> |
| A. Compétences obligatoires .....                 | 68        |
| B. Compétences facultatives .....                 | 69        |
| <b>Fiche 23</b>                                   |           |
| <b>Organes de l'OPH .....</b>                     | <b>70</b> |
| A. Conseil d'administration .....                 | 70        |
| B. Président, bureau, directeur général.....      | 71        |
| <b>Fiche 24</b>                                   |           |
| <b>Compétences de l'OPH.....</b>                  | <b>72</b> |
| A. Interventions des OPH.....                     | 72        |
| B. Crise du logement social .....                 | 73        |
| <b>Fiche 25</b>                                   |           |
| <b>Caisse des écoles.....</b>                     | <b>74</b> |
| A. Statut de la caisse des écoles .....           | 74        |
| B. Administration de la caisse des écoles.....    | 75        |
| Cinq définitions à retenir                        | 76        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Chapitre 6</b>                                      |            |
| <b>La coopération intercommunale.....</b>              | <b>77</b>  |
| <b>Fiche 26</b>  |            |
| <b>Exception française .....</b>                       | <b>80</b>  |
| A. Échec de la fusion de communes .....                | 80         |
| B. Nécessité intercommunale .....                      | 81         |
| <b>Fiche 27</b>  |            |
| <b>Vie juridique des EPCI .....</b>                    | <b>82</b>  |
| A. Création des EPCI .....                             | 82         |
| B. Modifications statutaires .....                     | 83         |
| <b>Fiche 28</b>  |            |
| <b>Administration des EPCI.....</b>                    | <b>84</b>  |
| A. Organe délibérant .....                             | 84         |
| B. Organe exécutif .....                               | 85         |
| <b>Fiche 29</b>  |            |
| <b>Catégories d'EPCI .....</b>                         | <b>86</b>  |
| A. Intercommunalité associative.....                   | 86         |
| B. Intercommunalité fédérative .....                   | 86         |
| <b>Fiche 30</b>  |            |
| <b>Compétences des EPCI .....</b>                      | <b>88</b>  |
| A. Principes.....                                      | 88         |
| B. Compétences légales .....                           | 88         |
| Cinq définitions à retenir                             | 90         |
| <b>Chapitre 7</b>                                      |            |
| <b>Le conseil départemental et régional .....</b>      | <b>91</b>  |
| <b>Fiche 31</b>  |            |
| <b>Élection des conseillers .....</b>                  | <b>94</b>  |
| A. Élection des conseillers départementaux .....       | 94         |
| B. Élection des conseillers régionaux .....            | 94         |
| <b>Fiche 32</b>  |            |
| <b>Organisation des conseils.....</b>                  | <b>96</b>  |
| A. Système des commissions .....                       | 96         |
| B. Conseil économique, social et environnemental ..... | 97         |
| <b>Fiche 33</b>  |            |
| <b>Fonctionnement des conseils .....</b>               | <b>98</b>  |
| A. Réunion des conseils .....                          | 98         |
| B. Déroulement des séances .....                       | 99         |
| <b>Fiche 34</b>  |            |
| <b>Attributions des conseils .....</b>                 | <b>100</b> |
| A. Attributions communes .....                         | 100        |
| B. Attributions spécifiques.....                       | 101        |
| <b>Fiche 35</b>  |            |
| <b>Délibérations des conseils.....</b>                 | <b>102</b> |
| A. Différentes délibérations .....                     | 102        |
| B. Délégations des conseils.....                       | 103        |
| Cinq définitions à retenir                             | 104        |

|   |            |
|---|------------|
| Chapitre 8  |            |
| <b>L'exécutif départemental et régional .....</b>     | <b>105</b> |
| Fiche 36  |            |
| <b>Constitution de l'exécutif .....</b>               | <b>108</b> |
| A. Election du président .....                        | 108        |
| B. Constitution du bureau .....                       | 109        |
| Fiche 37  |            |
| <b>Statut de l'exécutif .....</b>                     | <b>110</b> |
| A. Durée du mandat .....                              | 110        |
| B. Moyens nécessaires à l'exercice du mandat .....    | 111        |
| Fiche 38  |            |
| <b>Fonctionnement de l'exécutif.....</b>              | <b>112</b> |
| A. Bureau départemental et régional .....             | 112        |
| B. Délégations de fonctions et de signature.....      | 112        |
| Fiche 39  |            |
| <b>Attributions « exécutives » du président.....</b>  | <b>114</b> |
| A. Attributions communes .....                        | 114        |
| B. Attributions spécifiques.....                      | 115        |
| Fiche 40  |            |
| <b>Attributions « exclusives » du président .....</b> | <b>116</b> |
| A. Attributions communes .....                        | 116        |
| B. Pouvoirs de police .....                           | 117        |
| Cinq définitions à retenir                            | 118        |
| Chapitre 9  |            |
| <b>La démocratie locale .....</b>                     | <b>119</b> |
| Fiche 41  |            |
| <b>Statut de l'élu local .....</b>                    | <b>122</b> |
| A. Droits bénéficiant aux élus salariés.....          | 122        |
| B. Droits concernant tous les élus.....               | 122        |
| Fiche 42  |            |
| <b>Droits politiques des élus .....</b>               | <b>124</b> |
| A. Information des élus.....                          | 124        |
| B. Participation des élus.....                        | 124        |
| Fiche 43  |            |
| <b>Participation des habitants .....</b>              | <b>126</b> |
| A. Structures obligatoires.....                       | 126        |
| B. Structures facultatives .....                      | 127        |
| Fiche 44  |            |
| <b>Référendum local.....</b>                          | <b>128</b> |
| A. Décision des élus .....                            | 128        |
| B. Vote des électeurs.....                            | 129        |
| Fiche 45  |            |
| <b>Consultation des électeurs.....</b>                | <b>130</b> |
| A. Procédure de la consultation locale.....           | 130        |
| B. Limites de la consultation locale.....             | 131        |
| Cinq définitions à retenir                            | 132        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Chapitre 10</b>                                       |            |
| <b>L'outre-mer .....</b>                                 | <b>133</b> |
| Fiche 46   |            |
| <b>Départements et régions d'outre-mer .....</b>         | <b>136</b> |
| A. Institutions .....                                    | 136        |
| B. Compétences .....                                     | 137        |
| Fiche 47   |            |
| <b>Collectivités territoriales uniques .....</b>         | <b>138</b> |
| A. Mayotte .....   | 138        |
| B. Guyane et Martinique .....                            | 139        |
| Fiche 48   |            |
| <b>Collectivités d'outre-mer .....</b>                   | <b>140</b> |
| A. Trois COM bénéficiant de l'autonomie .....            | 140        |
| B. Deux COM ne bénéficiant pas de l'autonomie .....      | 141        |
| Fiche 49   |            |
| <b>Nouvelle-Calédonie.....</b>                           | <b>142</b> |
| A. Institutions originales .....                         | 142        |
| B. Souveraineté partagée .....                           | 143        |
| Fiche 50   |            |
| <b>Collectivité de Corse .....</b>                       | <b>144</b> |
| A. Particularisme des institutions .....                 | 144        |
| B. Particularisme des compétences .....                  | 145        |
| Cinq définitions à retenir                               | 146        |
| <b>Chapitre 11</b>                                       |            |
| <b>Les compétences territoriales.....</b>                | <b>147</b> |
| Fiche 51   |            |
| <b>Principes des lois de décentralisation.....</b>       | <b>150</b> |
| A. Blocs de compétences.....                             | 150        |
| B. Clause de compétence générale .....                   | 150        |
| Fiche 52   |            |
| <b>Imbrication des interventions territoriales.....</b>  | <b>152</b> |
| A. Imbrication inévitable .....                          | 152        |
| B. Généralisation du partenariat .....                   | 152        |
| Fiche 53   |            |
| <b>Expérimentations territoriales .....</b>              | <b>154</b> |
| A. Expérimentation de l'article 37-1 C.....              | 154        |
| B. Expérimentation de l'article 72 C.....                | 154        |
| Fiche 54   |            |
| <b>Clarification des compétences territoriales .....</b> | <b>156</b> |
| A. De 2004 à 2012.....                                   | 156        |
| B. De 2012 à 2017 .....                                  | 156        |
| C. Depuis 2017 .....                                     | 157        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Fiche 55</b>  |            |
| <b>Principales compétences territoriales .....</b>                       | <b>158</b> |
| A. Compétences régionales .....  | 158        |
| B. Compétences départementales .....                                     | 158        |
| C. Compétences (inter)communales .....                                   | 159        |
| <b>Cinq définitions à retenir</b>  | <b>160</b> |
| <br>   |            |
| <b>Chapitre 12</b>   |            |
| <b>La fonction publique territoriale.....</b>                            | <b>161</b> |
| <b>Fiche 56</b>  |            |
| <b>Carrière des fonctionnaires territoriaux .....</b>                    | <b>164</b> |
| A. Début de la carrière .....  | 164        |
| B. Déroulement de la carrière.....                                       | 165        |
| <b>Fiche 57</b>  |            |
| <b>Droits des fonctionnaires territoriaux .....</b>                      | <b>166</b> |
| A. Droits individuels .....  | 166        |
| B. Droits collectifs .....   | 166        |
| <b>Fiche 58</b>  |            |
| <b>Obligations des fonctionnaires territoriaux.....</b>                  | <b>168</b> |
| A. Obligations relatives à l'exercice des fonctions.....                 | 168        |
| B. Obligations relatives au comportement.....                            | 169        |
| <b>Fiche 59</b>  |            |
| <b>Responsabilité disciplinaire des fonctionnaires territoriaux.....</b> | <b>170</b> |
| A. Faute et sanction disciplinaires .....                                | 170        |
| B. Procédure disciplinaire .....   | 170        |
| <b>Fiche 60</b>  |            |
| <b>Institutions de la fonction publique territoriale .....</b>           | <b>172</b> |
| A. Organes de participation .....  | 172        |
| B. Organes de gestion .....  | 173        |
| <b>Cinq définitions à retenir</b>  | <b>174</b> |
| <br>   |            |
| <b>Chapitre 13</b>   |            |
| <b>Les finances locales .....</b>  | <b>175</b> |
| <b>Fiche 61</b>  |            |
| <b>Principes budgétaires.....</b>  | <b>178</b> |
| A. Principes relatifs à la présentation .....                            | 178        |
| B. Principes relatifs aux conditions temporelles .....                   | 178        |
| C. Principes relatifs au contenu .....                                   | 179        |
| <b>Fiche 62</b>  |            |
| <b>Procédure budgétaire .....</b>  | <b>180</b> |
| A. Préparation du budget.....  | 180        |
| B. Vote du budget.....   | 181        |
| C. Contrôle du budget .....  | 181        |
| <b>Fiche 63</b>  |            |
| <b>Ressources territoriales .....</b>                                    | <b>182</b> |
| A. Ressources propres.....   | 182        |
| B. Ressources externes.....  | 183        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Fiche 64</b>  |            |
| <b>Exécution du budget .....</b>                               | <b>184</b> |
| A. Ordonnateur.....  | 184        |
| B. Comptable.....  | 185        |
| <b>Fiche 65</b>  |            |
| <b>Contrôle budgétaire .....</b>                               | <b>186</b> |
| A. Budget (non) adopté.....                                    | 186        |
| B. Budget exécuté.....   | 187        |
| Cinq définitions à retenir                                     | 188        |
| <br>Chapitre 14  |            |
| <b>Les contrôles sur les collectivités territoriales .....</b> | <b>189</b> |
| <b>Fiche 66</b>  |            |
| <b>Contrôles sur les élus et les organes locaux.....</b>       | <b>192</b> |
| A. Contrôle sur les élus locaux.....                           | 192        |
| B. Contrôle sur les organes locaux .....                       | 193        |
| <b>Fiche 67</b>  |            |
| <b>Phase administrative du contrôle de légalité .....</b>      | <b>194</b> |
| A. Obligations des autorités territoriales .....               | 194        |
| B. Rôle du préfet.....   | 195        |
| <b>Fiche 68</b>  |            |
| <b>Phase contentieuse du contrôle de légalité.....</b>         | <b>196</b> |
| A. Déféré préfectoral.....                                     | 196        |
| B. Référé-suspension.....                                      | 196        |
| <b>Fiche 69</b>  |            |
| <b>Réforme du contrôle de légalité.....</b>                    | <b>198</b> |
| A. Limites du contrôle de légalité.....                        | 198        |
| B. Modernisation du contrôle de légalité.....                  | 198        |
| <b>Fiche 70</b>  |            |
| <b>Contrôle citoyen sur les actes territoriaux.....</b>        | <b>200</b> |
| A. Recours pour excès de pouvoir .....                         | 200        |
| B. Autorisation de plaider au nom de la collectivité.....      | 201        |
| Cinq définitions à retenir                                     | 202        |
| <br>Chapitre 15  |            |
| <b>L'administration territoriale de l'État.....</b>            | <b>203</b> |
| <b>Fiche 71</b>  |            |
| <b>Caractéristiques de la déconcentration.....</b>             | <b>206</b> |
| A. Pouvoir hiérarchique .....                                  | 206        |
| B. Principe de subsidiarité .....                              | 206        |
| <b>Fiche 72</b>  |            |
| <b>Modalités de la déconcentration.....</b>                    | <b>208</b> |
| A. Circonscriptions administratives de l'État.....             | 208        |
| B. Services déconcentrés .....                                 | 208        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Fiche 73</b>                                   |            |
| <b>Institution préfectorale.....</b>              | <b>210</b> |
| A. Statut commun.....                             | 210        |
| B. Attributions communes .....                    | 210        |
| <b>Fiche 74</b>                                   |            |
| <b>Attributions du préfet de région.....</b>      | <b>212</b> |
| A. Compétences du préfet de région .....          | 212        |
| B. Collaborateurs du préfet .....                 | 213        |
| <b>Fiche 75</b>                                   |            |
| <b>Attributions du préfet de département.....</b> | <b>214</b> |
| A. Compétences du préfet .....                    | 214        |
| B. Collaborateurs du préfet .....                 | 215        |
| <b>Zoom sur...</b>                                | <b>216</b> |
| <b>Les réformes de l'État .....</b>               | <b>216</b> |
| Cinq définitions à retenir                        | 218        |