



## CHAPITRE 2

# L'environnement institutionnel du maire

**Le maire agit dans un cadre légal et réglementaire et il est amené à nouer et à entretenir des relations formelles ou informelles avec de multiples acteurs publics et privés qui sont soit des interlocuteurs obligés, soit des partenaires.**

### I. Le cadre juridique

Les actes des maires et des conseils municipaux doivent respecter un cadre normatif qui est composé de normes nationales et européennes. En vertu du principe de hiérarchie des normes, toutes les normes édictées doivent respecter celles qui leur sont supérieures. Les lois doivent respecter la Constitution ; les décrets doivent respecter les lois ; les arrêtés doivent respecter les décrets.

#### A. Les directives et règlements

Les institutions européennes peuvent adopter des règlements, directives, décisions ou encore des recommandations ou avis. Si les règlements sont d'application directe en droit français, les directives, quant à elles, fixent des objectifs et laissent aux États membres une certaine marge de manœuvre concernant les moyens pour les atteindre. La France se doit donc de transposer le contenu des directives en droit national pour qu'elles s'appliquent. Les réglementations européennes ont un impact direct sur la vie des collectivités mais le processus décisionnel est en fait beaucoup plus démocratique et proche des élus qu'il n'y paraît.

En effet, si la Commission européenne a le monopole de l'initiative législative sous l'impulsion politique du Conseil européen (à savoir les chefs d'État et de gouvernement), l'adoption de ses propositions se fait d'une part par le Parlement européen, élu au suffrage universel direct par l'ensemble des citoyens européens et, d'autre part, par le Conseil de l'Union européenne où siège chaque État membre représenté, selon les questions abordées, par son ministre, son ambassadeur ou son représentant permanent à Bruxelles.



#### FOCUS

##### La Constitution du 4 octobre 1958

C'est le fondement juridique de la V<sup>e</sup> République. Le texte de la Constitution constitue la norme juridique suprême en France. Son préambule a également force constitutionnelle : il est composé de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 et du préambule de la Constitution de 1946. Enfin, le bloc de constitutionnalité intègre aussi les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et la charte de l'Environnement de 2004. Aucun texte ne peut être pris s'il ne respecte pas les principes posés par ce bloc de constitutionnalité. C'est le Conseil constitutionnel qui en est le garant.



#### B. Les lois

Les lois sont des règles juridiques, adoptées par le Parlement. Elles sont d'initiative gouvernementale (projets de loi) ou d'initiative parlementaire (propositions de loi).

En vertu de l'article 34 de la Constitution qui définit son champ, la loi fixe des règles et détermine des principes fondamentaux dans des domaines limitativement énumérés et essentiels pour le fonctionnement du pays (droits civiques et garanties fondamentales des citoyens ; nationalité ; détermination des crimes, des délits et des peines applicables ; assiette, taux et modalités de recouvrement des impositions ; régime électoral ; organisation générale de la Défense nationale ; libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; etc.).

La loi, pour être adoptée, doit être votée dans les mêmes termes par les deux Chambres qui constituent le Parlement (l'Assemblée nationale et le Sénat) à l'issue de deux lectures successives devant chacune (une seule lecture en cas d'urgence). En cas de désaccord, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte chargée de proposer un texte de compromis. Cette commission mixte paritaire (CMP), composée de sept députés et sept sénateurs, propose un texte commun, voté ensuite par les deux assemblées. C'est l'Assemblée nationale qui a le dernier mot en cas d'échec de la CMP. Une fois votée par le Parlement, la loi doit être promulguée par le président de la République dans les quinze jours et publiée au Journal officiel de la République française pour être applicable.

## C. Les textes réglementaires

Les textes réglementaires émanent du gouvernement. Les décrets sont signés par le président de la République pour les plus importants d'entre eux (décrets en Conseil d'État) ou par le Premier ministre. Les arrêtés sont signés par un ou plusieurs ministres. En vertu de l'article 37 de la Constitution, toutes les matières qui ne relèvent pas du domaine de la loi sont du domaine réglementaire.

Par ailleurs, pour être totalement applicable, une loi peut devoir être complétée de textes réglementaires d'application.

Dans tous les cas, les décrets et arrêtés doivent respecter les lois, qui leur sont supérieures.



### FOCUS

#### CNEN

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), créé en 2008 sous l'appellation Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), est chargé d'examiner l'impact financier de tous les textes réglementaires qui touchent les collectivités locales. Composé d'élus locaux, dont une délégation importante de représentants de l'AMF, de parlementaires et de représentants de l'État, il émet, tous les mois, un avis sur chacun des textes qui lui sont soumis. Depuis 2014, c'est une instance consultative de même niveau que le Comité des finances locales.

## II. Les représentants de l'État au niveau local

L'interlocuteur principal du maire est le préfet, représentant de l'État. Sa mission est fixée par l'article 72 alinéa 6 de la Constitution qui prévoit que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Les rôles du préfet de zone, du préfet de région et du préfet de département sont précisés ci-après.

### A. Le préfet de zone

Le préfet de zone détient des pouvoirs exceptionnels en cas de crise grave, notamment de rupture des communications avec le gouvernement, qui lui permettent de prescrire les mesures nécessaires à l'exécution des plans de défense. Il préside le comité de défense de la zone, qui groupe tous les préfets de la zone et l'autorité militaire, et permet de coordonner les mesures de défense à l'échelon zonal. Il contrôle l'exercice du pouvoir des préfets de région et de département en matière de défense civile. En cas de crise grave, ce contrôle peut se transformer en autorité hiérarchique en toute matière sur toutes les administrations civiles de la zone.

### B. Le préfet de région

Le préfet de région est le représentant du Premier ministre et de chacun des ministres dans la région. Il doit veiller à l'exécution des politiques de l'État dans la région (sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé, de la direction régionale des finances publiques et du rectorat) ainsi que des politiques communautaires qui relèvent de l'État. Il est également le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région. Le préfet de région dirige – sous l'autorité des ministres concernés – les services déconcentrés de l'État dans la région, à l'exception de la direction régionale des finances publiques, du rectorat, des services d'inspection du travail et du ministère de la Défense. Il a autorité sur les préfets de département. Pour accomplir ses missions, le préfet de région est assisté d'un secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR). Il est chargé de déterminer les orientations nécessaires à la mise en œuvre, dans



la région, des politiques nationales et communautaires de sa compétence et les notifie aux préfets de département qui s'y conforment dans leurs décisions et lui en rendent compte, notamment en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social. Ainsi, il prépare et signe avec le président du conseil régional le contrat de projet État-région (CPER), qui fixe les engagements des deux partenaires. Il doit également arrêter, après consultation du comité de l'administration régionale (CAR), qui réunit les préfets de département et les chefs de services déconcentrés régionaux de l'État, la stratégie de l'État en région.

## C. Le préfet de département

Le préfet de département est le seul représentant de l'État dans le département, les sous-préfets étant chargés de l'assister (voir infra). Délégué du gouvernement, il représente directement le Premier ministre et chacun des ministres. Il a la charge des intérêts nationaux et assure la direction des services de l'État dans le département.

Il est doté de pouvoirs spécifiques qui le placent comme l'interlocuteur privilégié du maire en matière d'exercice de son pouvoir de police et lorsqu'il s'agit de s'assurer de la légalité des actes pris par la commune. Il est ainsi chargé de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations. À ce titre, il lui appartient d'exercer les pouvoirs de police administrative lui permettant de prendre les mesures, tant réglementaires qu'individuelles, nécessaires au maintien de l'ordre public dans le département, c'est-à-dire au maintien de la sécurité, de la tranquillité, de la salubrité et de la moralité publiques.



### ATTENTION !

La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 prévoit qu'à la demande du maire, le préfet ou son représentant présente, une fois par an, devant le conseil municipal, l'action de l'État en matière de sécurité et de prévention de la délinquance pour la commune concernée.

Le maire peut également s'adresser au préfet pour solliciter le concours de la force publique. C'est en effet sous son autorité qu'opèrent dans le département les différentes forces de police, le service départemental de la protection civile et les services concourant à l'application du plan ORSEC.

Le préfet exerce également le contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui ont leur siège dans le département. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes. C'est à lui que sont transmis certains actes soumis au contrôle de légalité. Il peut notamment saisir le tribunal administratif pour qu'il vérifie la légalité d'un acte et exercer le contrôle budgétaire en relation avec les chambres régionales des comptes (CRC). En outre, le maire, lorsqu'il agit en tant qu'agent de l'État, est directement placé sous son autorité (par exemple, en matière d'organisation des élections). Il peut conseiller les maires qui le lui demandent sur la légalité des décisions qu'ils comptent prendre dans l'exercice de leur fonction et prévenir ainsi les risques contentieux. Le préfet est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, d'un secrétaire général, des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État (cf. annexe) et des sous-préfets d'arrondissement.

Le préfet de département est aussi le délégué territorial de l'Agence nationale de cohésion des territoires ; il peut désigner comme adjoint le directeur départemental des territoires. Le préfet est chargé à ce titre d'organiser des « comités locaux de cohésion territoriale » composés d'élus, de représentants de l'État et des différentes structures intervenant dans le champ de l'ingénierie des collectivités.





## FOCUS

### L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)

L'Agence nationale de cohésion des territoires a pour objectif d'apporter un appui aux collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets. Compétente sur l'ensemble du territoire, ses actions sont toutefois ciblées en priorité vers les territoires ruraux ou urbains caractérisés par des difficultés en matière démographique, économique ou d'accès aux services publics.

L'ANCT pilotera en priorité les programmes nationaux territorialisés tels que « Action Cœur de Ville », « Territoires d'industrie », « France très haut débit » ou encore le nouveau programme « petite ville de demain ». Elle aura également la possibilité de passer des conventions pluriannuelles avec d'autres agences de l'État (Ademe, Anru, Anah et Cerema) afin d'accompagner les projets territoriaux.

## D. Le sous-préfet

Il est le délégué du préfet du département, sous l'autorité duquel il est placé, chargé de la prise en charge des arrondissements (subdivisions du département). Il joue le rôle d'intermédiaire entre les maires de l'arrondissement et le préfet. Il assiste le préfet dans la représentation territoriale de l'État et, sous son autorité, veille au respect des lois et des règlements, au maintien de la sécurité publique, et anime et coordonne l'action, dans l'arrondissement, des services déconcentrés de l'État. Par ailleurs, il participe à l'exercice du contrôle administratif des actes des collectivités territoriales. À ce titre, il est également destinataire des actes transmis par les communes dans le cadre du contrôle de légalité. Dans l'arrondissement chef-lieu, c'est en principe le secrétaire général de la préfecture qui remplit le rôle de sous-préfet.



## FOCUS

### Le SDIS

Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) gère un corps départemental de sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, qui sont mis à disposition des maires pour assurer les secours à la population, dans le cadre d'un règlement opérationnel départemental.

C'est un établissement public, géré par le département mais placé sous l'autorité opérationnelle du préfet de département. Son conseil d'administration est composé de représentants du département, des communes et des EPCI.

Il est financé principalement par le conseil départemental, les communes et les EPCI (ce sont des dépenses obligatoires). En moyenne, fin 2017, 58 % des contributions totales proviennent des conseils départementaux et 42 % des communes et EPCI mais ces chiffres masquent des réalités très disparates. 30 SDIS sont majoritairement financés par les communes et EPCI et 67 SDIS le sont majoritairement par le conseil départemental.

Quelques communes ont choisi de garder des centres de première intervention, composés exclusivement de sapeurs-pompiers volontaires, et en assument alors seules le coût.

## E. La police et la gendarmerie nationales

La police et la gendarmerie nationales ont chacune une zone de responsabilité propre pour garantir la sécurité des citoyens et la protection de leurs biens. La police nationale exerce ses missions dans les grandes zones urbaines, où le régime de la police d'État a été établi. Le cadre d'action de cette police correspond soit au seul territoire d'une commune, soit à celui d'une commune et d'autres communes limitrophes dont la police a également été étatisée. Un commissariat de police est implanté dans chaque circonscription. La gendarmerie nationale exerce ses missions dans les zones rurales et périurbaines, représentant 95 % du territoire national. Les brigades territoriales, unités élémentaires de la gendarmerie départementale, sont réparties sur le territoire selon une logique de proximité et sont compétentes sur plusieurs communes. Les brigades territoriales peuvent fonctionner de manière autonome ou être organisées en communautés de brigades.

Le maire peut demander aux personnels de la gendarmerie et de la police nationales d'assurer l'exécution des arrêtés de police administrative qu'il édicte, sauf à disposer d'une police municipale ou de gardes champêtres. Néanmoins, policiers et gendarmes ne sont pas placés statutairement sous son autorité hiérarchique.

## F. Le procureur de la République

Le maire et les adjoints sont officiers d'état civil et officiers de police judiciaire dès leur élection. Ils assument ces fonctions pour le compte de l'État et non pour le compte de la commune. Du fait de ces qualités, le maire et les adjoints sont placés sous le contrôle hiérarchique du procureur de la République territorialement compétent et pourront être amenés à avoir des rapports fréquents avec lui. Par exemple, pour toutes les questions relatives à l'état civil, le maire doit s'adresser au procureur de la République en cas de doute (sur la validité d'un mariage, par exemple).

### ▲ ATTENTION !

La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 prévoit qu'après le renouvellement général des conseils municipaux, le préfet et le ou les procureurs de la République territorialement compétents reçoivent les maires du département afin de leur présenter les attributions que ces derniers exercent au nom de l'État et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil. Ces réunions auront donc lieu après mars 2020.

▶ Pour les rapports avec le procureur de la République sur la sécurité, voir le chapitre 16, Sécurité et tranquillité publiques, prévention de la délinquance et de la radicalisation.

## G. Les juges administratifs et judiciaires

### 1) Le juge administratif

En principe, les litiges nés avec les administrés à l'occasion de l'activité administrative des communes sont portés devant le juge administratif. La légalité de toute décision administrative peut en effet être contestée, par la voie du recours pour excès de pouvoir, devant un juge administratif, quel que soit l'auteur de cette décision (Premier ministre, ministre, préfet, président de conseil régional ou départemental, maire, organe délibérant d'une collectivité locale : conseil municipal, départemental ou régional, etc.), sa forme (décret, arrêté ministériel, préfectoral, municipal, etc.) ou son contenu (motifs de droit et de fait). Par ailleurs, toute personne ayant subi un dommage causé par une activité administrative peut en demander réparation devant ce même juge.

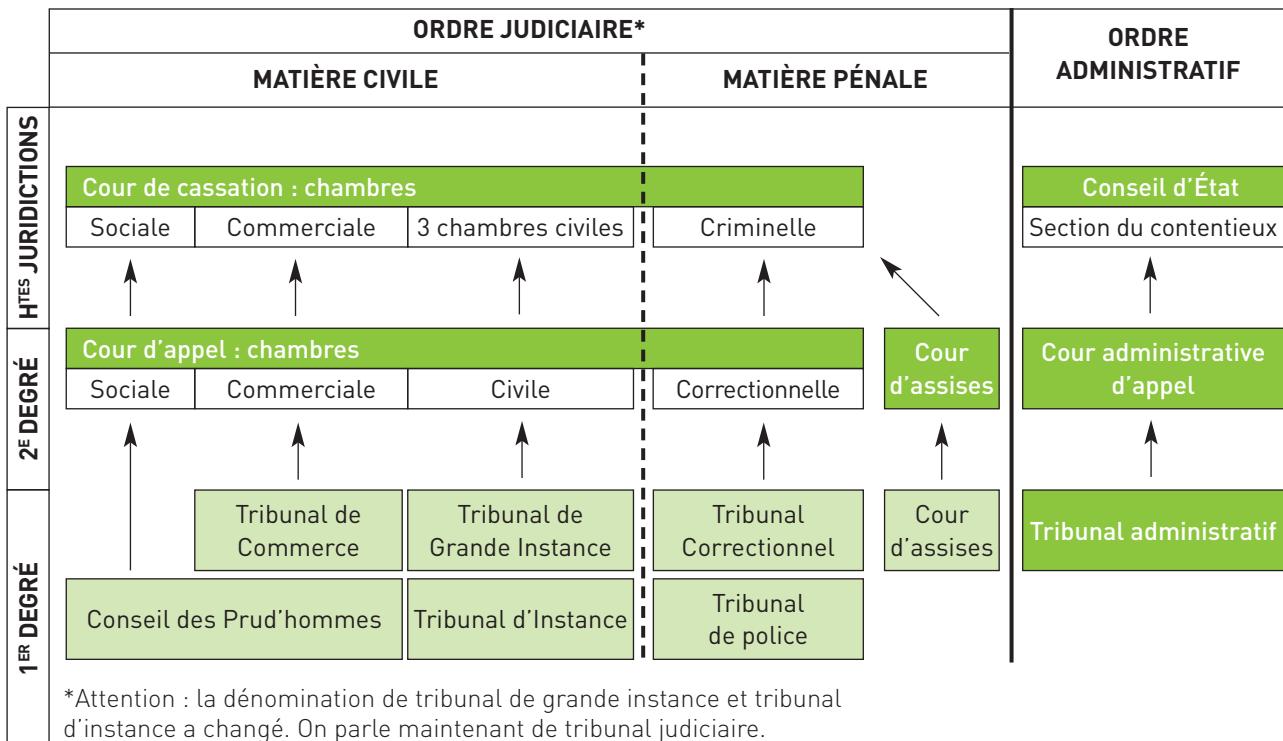
### ▲ ATTENTION !

Lorsque le juge administratif est saisi d'un recours contre une décision (par exemple, un arrêté), ce n'est pas l'auteur de la décision qui est mis en cause (par exemple, le maire), mais bien la décision elle-même.



Les juridictions administratives sont composées des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État.

## Organisation juridictionnelle nationale française



➡ Voir Annexe 2.

Les pouvoirs du juge administratif sont divers dès lors qu'il peut, selon la demande dont il est saisi, annuler la décision contestée lorsqu'elle est illégale (recours pour excès de pouvoir), condamner une administration à payer une somme d'argent à titre de dommages et intérêts (recours de plein contentieux), ou encore, exceptionnellement, modifier la décision contestée (par exemple en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement).

### 2) Le juge judiciaire

Les litiges qui ne relèvent pas du juge administratif sont portés devant les juridictions de l'ordre judiciaire (civil ou pénal) qui, traditionnellement, comprennent les juridictions chargées de régler les litiges entre les personnes et celles chargées de sanctionner les atteintes contre les personnes, les biens et la société. Celles qui n'infligent pas de peines mais tranchent un conflit (loyer, divorce, consommation, héritage...), sont les juridictions civiles, soit en première instance, les tribunaux judiciaires ou tribunaux de proximité (anciennement les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance).

Les juridictions pénales sont, elles, chargées de juger les personnes soupçonnées d'une infraction (construction sans permis, vol...). Ce sont, selon les infractions, les tribunaux de police, les tribunaux correctionnels et les cours d'assises qui sont saisies en première instance. Des cours d'assises d'appel, comprenant trois magistrats et douze jurés, permettent de faire appel d'un verdict.

Enfin, certaines affaires relèvent de tribunaux spécialisés (par exemple, les litiges entre les propriétaires de terrains agricoles et leurs exploitants sont portés devant les tribunaux paritaires des baux ruraux).

### H. Les chambres régionales des comptes (CRC)

Les chambres régionales des comptes sont des juridictions spécialisées, au même titre que la Cour des comptes. Elles ont pour missions le jugement des comptes, le contrôle de gestion et le contrôle budgétaire. Le contrôle des comptes porte sur la régularité des comptes retracant l'exécution du budget par le comptable. Elles sont juges des comptes de la



collectivité et donc du comptable. Le contrôle de gestion est, quant à lui, un examen de la gestion de l'ordonnateur, tant en ce qui concerne la régularité des opérations que de l'économie des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par l'assemblée délibérante.  
Enfin, les CRC constituent un interlocuteur privilégié pour le maire en tant qu'ordonnateur dans le cadre de l'exercice du contrôle des actes budgétaires.

### III. Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité, effectué par le représentant de l'État sur de nombreux actes pris par les collectivités locales ou leurs établissements publics, consiste à vérifier leur conformité aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. Il ne s'agit en aucun cas d'un contrôle d'opportunité.

#### A. Les actes transmis au contrôle de légalité

- **Ce sont les actes soumis à l'obligation de transmission au préfet ou au sous-préfet**, à savoir :
  - toutes les délibérations du conseil municipal, y compris les actes budgétaires (budget communal, compte administratif...), sauf les délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales et celles relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion, ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion ;
  - les décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal ainsi que les décisions à caractère individuel ou réglementaire prises par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police, sauf celles relatives à la circulation et au stationnement et à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons temporaires pour les manifestations publiques qu'elles organisent ;
  - les conventions relatives aux marchés, aux emprunts et aux accords-cadres (à l'exception des marchés et accords-cadres d'un montant inférieur à 214 000 €), ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;

- les décisions relatives au personnel (nominations, avancements, sanctions), à l'exception de celles prises pour des recrutements saisonniers ou occasionnels ;
- les permis de construire et autres autorisations d'utilisation du sol, les certificats d'urbanisme et les déclarations préalables ;
- les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;
- certaines décisions prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un EPCI.

Une circulaire de 2012 précise les actes qui feront l'objet d'une vigilance particulière de la part du représentant de l'État à savoir, les actes de la commande publique, ceux de la fonction publique et ceux de l'urbanisme.

#### ATTENTION !

- Tous les autres actes, par exemple les actes pris par le maire au nom de l'État (état civil, sûreté générale...), et les actes relevant du droit privé ne sont pas soumis au contrôle de légalité.
- Pour plus de sûreté, se référer à la circulaire du 13 décembre 2010 qui détaille les actes qui doivent être soumis et les autres.

➔ *réd. : NOR IOC B1030371C sur [www.circulaires.gouv.fr](http://www.circulaires.gouv.fr).*



#### Transmettre les actes au préfet : une formalité nécessaire mais non suffisante

Aucun acte ne pourra être exécuté avant la date de sa transmission, ou plus exactement celle de sa réception en préfecture ou en sous-préfecture.

Il n'existe pas de délai légal pour la transmission des actes, sauf pour les décisions individuelles en matière de marchés publics et de conventions de délégation de service public (pour lesquelles le délai est de 15 jours maximum après leur signature) et pour le budget primitif, le compte administratif et le compte de gestion (pour lesquels le délai est de 15 jours après la date limite fixée pour l'adoption). Il est cependant préférable de procéder rapidement à cette formalité.

#### La saisine du juge administratif par le préfet : le déféré préfectoral

Le tribunal administratif peut être saisi des actes des autorités locales, par toute personne qui y a intérêt, par la voie contentieuse ordinaire (recours pour excès de pouvoir notamment), mais également, dans le cadre du déféré préfectoral, par le préfet.

### ■ Dématérialisation de la transmission des actes soumis au contrôle de légalité (ACTES)

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu que la transmission des actes soumis au contrôle de légalité puisse être faite par voie électronique.

ACTES (Aide au Contrôle de légalité dématÉrialisé) permet aux agents de préfectures et sous-préfectures de contrôler les actes soumis à l'obligation de transmission, envoyés par les communes via un système d'information fourni par un tiers de télétransmission.

C'est la possibilité pour les communes, comme pour les EPCI, de télétransmettre instantanément à la préfecture les actes soumis au contrôle de légalité et de recevoir, en temps réel, l'accusé de réception qui rend l'acte exécutoire, sous réserve des formalités de publication et de notification.

Pour ce faire, il convient de prendre une délibération autorisant le maire à signer avec le préfet une convention pour la télétransmission des actes, choisir un tiers de télétransmission parmi ceux homologués par le ministère de l'Intérieur et signer la convention avec le préfet.

▶ Pour en savoir plus, voir sur [www.collectivités-locales.gouv.fr/actes](http://www.collectivités-locales.gouv.fr/actes)

### ■ Informer les personnes intéressées par l'acte

Le principe est que les actes régulièrement transmis et reçus en préfecture ne pourront pas être exécutés avant leur publication (publication ou affichage) ou leur notification, selon qu'ils sont respectivement réglementaires ou individuels.

### ■ Certifier le caractère exécutoire de l'acte

Une fois ces formalités accomplies, le maire peut certifier sous sa responsabilité le « caractère exécutoire » de l'acte par l'apposition d'un tampon « certifié exécutoire le [date] ». Cette compétence n'appartient qu'à lui seul. La certification du caractère exécutoire de l'acte signifie que l'acte est entré en vigueur. Concrètement, cette certification consiste à attester que la publication de la décision et sa transmission en préfecture ou sous-préfecture ont bien été réalisées.

## B. Les modalités du contrôle de légalité

### ■ Le préfet vérifie :

- si le conseil municipal ou le maire sont effectivement compétents pour prendre l'acte ;
- si l'acte a été pris dans les formes requises et dans le respect des procédures (signature de l'auteur, le cas échéant motivation, délais, procédure consultative obligatoire...) ;

### ATTENTION !

- La transmission d'un acte au préfet n'est pas un « *quitus* » de la légalité de l'acte ! Celui-ci pourra toujours faire l'objet d'un déféré préfectoral ou d'un recours en annulation, voire indemnitaire devant le juge administratif.
- L'acte de l'autorité municipale ne peut être rétroactif, c'est-à-dire qu'il ne peut régir, même partiellement, une situation passée. Ainsi, le fait de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à la date de transmission est illégal. C'est pourquoi une transmission tardive fait prendre le risque d'une illégalité de l'acte (c'est le cas par exemple de la signature d'un contrat avant que la délibération du conseil municipal en autorisant la passation ait été transmise en préfecture).
- La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État dans le département peut être apportée par tout moyen, notamment par l'accusé de réception postal de la lettre recommandée ou par la signature contre remise en mains propres de l'acte. Dans la pratique, la réception des actes en préfecture ou sous-préfecture est prouvée par la présence du cachet « *reçu à la (sous) préfecture le...* ». C'est pourquoi il est recommandé, avant d'agir dans le cadre de la mise en œuvre de procédures d'urgence, (fermeture au public d'un établissement, etc.) de transmettre immédiatement, par voie électronique, l'arrêté prescrivant la mesure, de conserver l'accusé de réception et de ne procéder qu'ensuite à l'envoi postal. L'accusé de réception d'un acte ne conditionne pas son caractère exécutoire : le maire n'est donc pas obligé d'attendre le retour de la copie visée par la préfecture pour appliquer sa décision.

- si l'autorité a agi dans le ressort territorial de la commune ;
- si les faits invoqués justifient l'acte dans son existence comme dans sa mesure (exemple : la décision de police de la circulation fait-elle suite à une réelle difficulté de circulation et est-elle proportionnée au trouble constaté ou prévisible, n'est-elle pas trop générale et absolue ?) ;
- si l'acte n'est pas entaché d'un détournement de pouvoir (l'autorité locale n'a-t-elle pas poursuivi un but autre que l'intérêt général ?) ;
- plus généralement, si l'acte n'est pas contraire aux lois et règlements en vigueur.

### C. Le délai de recours du représentant de l'Etat

Il est en général de deux mois.

Le représentant de l'Etat peut cependant, dans ce délai de recours, par lettre d'observation, demander au maire de modifier ou de revenir sur cette décision (recours gracieux), ou de fournir des pièces complémentaires indispensables pour permettre d'apprecier la légalité de l'acte. Cette démarche du préfet peut prolonger le délai dont il dispose pour déférer l'acte.

### D. Les effets du déféré préfectoral

#### ■ Le déféré préfectoral simple

La saisine du tribunal administratif n'entraîne pas par elle-même la suspension de l'acte attaqué. Ce dernier demeure applicable tant que le juge n'en a pas prononcé l'annulation.

#### ■ Le déféré avec demande de suspension de la décision

Le préfet peut demander au tribunal administratif de suspendre l'exécution de toute décision attaquée, s'il existe un simple « doute sérieux » sur sa légalité. Le tribunal doit statuer dans le délai d'un mois. En matière d'urbanisme, de marchés et de délégations de service public, la demande de suspension formée par le préfet dans les dix jours de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci pendant un mois. Si, à l'issue de ce délai, le juge administratif des référés n'a toujours pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le préfet peut demander une suspension « accélérée ».

► N.B. : La demande de suspension peut désormais concerner les décisions de rejet. Dès lors, le juge des référés qui suspend la décision par laquelle le maire a rejeté la demande d'un administré (refus d'autorisation, par exemple) pourrait, dans certains cas, obliger le maire à accorder cette autorisation.

## IV. Les autres collectivités territoriales

La Constitution de 1958 ne fixe pas une liste définitive des collectivités territoriales. L'article 72 de la Constitution précise que les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier (par exemple, la Corse ou la nouvelle métropole de Lyon) et les collectivités d'outre-mer, sachant que la loi pourrait en créer de nouvelles. Dotées d'une base territoriale, elles s'administrent librement par des conseils élus par les citoyens, dans les conditions prévues par la loi, et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Elles agissent dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités territoriales.

#### ATTENTION !

Les communes sont les seules à bénéficier de la compétence générale pour gérer toute affaire d'intérêt communal, ce qui n'empêche pas que de nombreuses lois leur confient des compétences identifiées dans les domaines les plus variés : urbanisme et maîtrise des sols (plan local d'urbanisme – sous réserve de la compétence des établissements publics de coopération intercommunale, ou EPCI, et des métropoles –, délivrance des permis de construire) ; logement ; aide sociale (au travers notamment des centres communaux d'action sociale) ; gestion des écoles élémentaires et maternelles ; culture et patrimoine ; tourisme et sport (campings, équipements sportifs, offices du tourisme)...

► N.B. : Le champ de compétences des communes a diminué au profit de l'intercommunalité à la suite de l'adoption de la loi NOTRe du 7 août 2015 (Voir le Guide du président et des élus de l'intercommunalité).



## A. La région

■ Elle a pour mission de contribuer au développement économique, social et culturel et à l'aménagement numérique du territoire régional.

La loi NOTRe précise : « *Le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* ».

La région définit un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) dans lequel sont précisées les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier, d'aides à l'innovation et les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises de la région. La région anime les pôles de compétitivité.

La région participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire.

Le président du conseil régional et le préfet élaborent, ensemble, une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles. La région établit un plan régional de prévention et de gestion des déchets comprenant des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets.

Concernant la gestion de l'eau et la protection de la ressource, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation lorsque l'état des eaux présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région.

En matière de transports, la région, au titre de son rôle d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), organise les services interurbains, non urbains, réguliers ou à la demande (à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires).

Elle exercera au 1<sup>er</sup> juillet 2021 le rôle d'AOM sur le territoire des communautés de communes qui n'auront pas pris la compétence « mobilité ». La région organise aussi les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises (sauf pour les îles qui appartiennent au territoire d'une commune continentale). Enfin, elle assure un rôle de « chef de file » de l'organisation de la mobilité et des transports sur son territoire.

➤ *Voir chapitre 12, Les mobilités.*

La région élabore également un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) qui détermine des objectifs de développement et d'aménagement dont les intercommunalités et les communes doivent tenir compte dans leurs documents de planification (SCOT, PLUi, PLU).

## B. Les départements

La loi NOTRe réaffirme la vocation de la collectivité départementale de promotion des solidarités et de la cohésion territoriale.

■ L'action sociale du département concerne principalement :

- l'enfance : aide sociale à l'enfance (ASE), protection maternelle et infantile (PMI), adoption, soutien aux familles en difficulté financière ;
- les personnes handicapées : politiques d'hébergement et d'insertion sociale, prestation de compensation du handicap ;
- les personnes âgées : création et gestion de maisons de retraite, politique de maintien des personnes âgées à domicile (allocation personnalisée d'autonomie : APA) ;
- les prestations légales d'aide sociale : gestion du revenu de solidarité active (RSA), dont le montant est fixé au niveau national ;
- la contribution à la résorption de la précarité énergétique.
- La loi MAPTAM a prévu que, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, pour la période 2014-2020, les départements qui en font la demande sont chargés de tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen.



■ **Les départements élaborent, conjointement avec l'État, le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services**, visant à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité, ainsi qu'à proposer une vision hiérarchisée de l'armature de services du département.

■ **Le département assure aussi :**

- la construction, l'entretien et l'équipement des collèges ; la gestion de 100 000 agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) ;
- l'équipement rural, le remembrement, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau et de la voirie rurale, en tenant compte des priorités définies par les communes ;
- les services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires.

■ **Le département peut apporter**, au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire, une assistance technique aux communes rurales

et aux EPCI de moins de 40 000 habitants dans les domaines suivants : assainissement, GEMAPI, voirie, aménagement et habitat, mobilité (*article L 3232-1-1 et R 3232-1 à 1-4 du CGCT*).

■ **Le SDIS** (service départemental d'incendie et de secours) est chargé de la protection contre les incendies et gère les sapeurs-pompiers du département. Il participe aux opérations de secours en cas d'accidents, de catastrophes naturelles...

► *Voir le focus supra Le SDIS*

■ **Le département a également une compétence culturelle et sportive** (création et gestion des bibliothèques de prêt, des services d'archives, de musées, protection du patrimoine...). Cette compétence culturelle est partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier, de même que les compétences en matière de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire.



## FOCUS

### France Services : des espaces au service des citoyens et des usagers dans les zones rurales et les quartiers politique de la ville

Les structures labellisées France Services par l'État ont pour objet de proposer un bouquet de services dans un lieu unique où l'usager peut réaliser ses démarches administratives du quotidien (santé, famille, emploi, impôt, retraite...). Elles disposent au minimum de deux agents formés, capables d'apporter une réponse ou de contacter l'un des neuf partenaires institutionnels (ministère de l'Intérieur, des Finances, CAF...) et d'assurer une présence téléphonique, numérique ou physique dans ces espaces publics.

Ces structures peuvent être portées directement par les collectivités locales, La Poste, le secteur associatif ou encore la Mutualité sociale agricole (MSA). L'État, les collectivités locales et les différents opérateurs présents dans ces structures contribuent au fonctionnement de chacune d'entre elles à hauteur de 30 000 euros par an au total.

À la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020, 460 premières structures France Services ont été labellisées, principalement dans les zones rurales et les quartiers politique de la ville. L'objectif du gouvernement est de couvrir le territoire par 1 800 points d'accueil d'ici 2022.

Chaque préfecture compte un référent responsable du déploiement des structures France Services que les maires peuvent contacter, qu'il s'agisse de création ou de transformation d'une Maison de services au public (MSAP).

Les maires devront veiller à une bonne articulation entre les accueils en mairie et l'activité de ces structures et pourront à cet effet solliciter celles-ci pour organiser, avec les agents d'accueil en mairie, un réseau d'échange et d'information.



## Annexe 1 : Les services déconcentrés de l'État

La plupart des ministères ont des services déconcentrés répartis entre plusieurs niveaux géographiques. Les services déconcentrés sont généralement placés sous l'autorité d'un préfet. Les directions régionales sont sous l'autorité du préfet de région et les directions départementales sont dirigées par le préfet de département.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), initiée en 2007, a modifié l'organisation de ces services. Désormais, la région est le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques de l'État sur le territoire, politiques ensuite mises en œuvre au niveau départemental.

L'ensemble des services régionaux et des services départementaux ont été regroupés et ne reflètent plus le découpage ministériel, comme c'était le cas auparavant.

Depuis le décret du 16 février 2010, les directions régionales ne sont plus qu'au nombre de huit :

- la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;
- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
- la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ;
- la direction régionale des finances publiques ;
- le rectorat d'académie ;
- les agences régionales de santé (ARS).

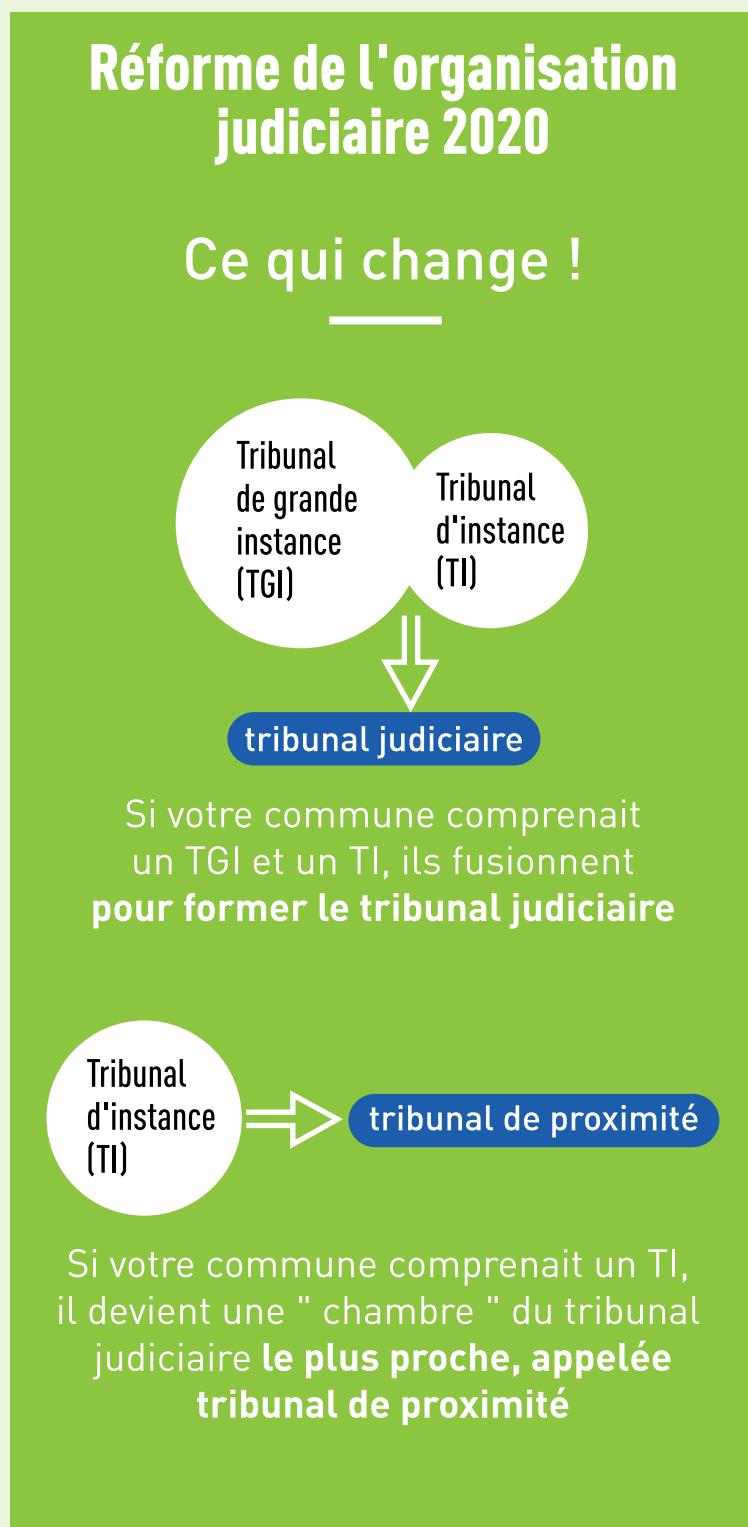
Depuis le décret du 3 décembre 2009, il n'existe plus, en principe, que trois directions départementales interministérielles :

- la Direction départementale de la protection des populations ;
- la Direction départementale de la cohésion sociale ;
- la Direction départementale des territoires.

Source : Vie publique



## Annexe 2 : Tribunaux judiciaires et tribunaux de proximité



Source : ministère de la Justice

