

MEMO

ÊTRE ELU(E) : DÉCOUVERTE DE L'ENVIRONNEMENT TERRITORIAL ET DES ENJEUX DU MANDAT LOCAL

SEPTEMBRE 2020

Dispensée par le Cabinet Océanis Avocats
représenté par Me Aurélien BOULINEAU et Me Hélène VIEL

I – L'environnement spécifique

a) Environnement interne

- Organisation des relations avec les agents (fondamentaux de la Fonction Publique)
- Découvrir le fonctionnement de la collectivité : fonctionnement des instances ou compétences
- Droits et obligations des élus (maire, adjoints et conseillers municipaux ayant reçu une délégation), statut de l' élu, groupe d' élus (majorité, opposition)

b) Environnement externe et relations avec les partenaires

- Intercommunalité
- Environnement institutionnel et partenaires locaux (Elus - Département, Région, etc.), Etat, structures diverses (Sydev, Vendée Eau, Trivalis, différentes structures présentes à la Maison des Communes)

II – Les enjeux et les attentes du mandat

a) Les enjeux politiques ou mise en œuvre des projets électoraux

1. Finances et commande publique

- Appréhender et maîtriser les finances communales (Comprendre un budget, élaborer le budget, savoir l'expliquer) et établir un projet de mandat avec une prospective financière
- Sensibiliser à la commande publique

2. Aménagement du territoire et urbanisme

- Comprendre les enjeux du territoire sous le prisme de la domanialité
- Sensibilisation à l'urbanisme, comprendre les enjeux de l'aménagement du territoire

b) Les aspects juridiques de la communication politique

- Le développement de l'usage de la médiation
- La problématique de la diffamation et atteinte publique à l'honneur
- Le bulletin municipal

PLAN DÉTAILLÉ

PREMIERE PARTIE – L’environnement spécifique : Environnement interne

Thème 1 : Organisation des relations avec les agents (fondamentaux de la Fonction Publique)

I. Maîtriser le statut général de la fonction publique territoriale

Statut de la fonction publique
Gestion des effectifs
Progression de carrière
Rémunération et régime indemnitaire

II. Contractuels de la fonction publique territoriale : gestion du recrutement et de l’évolution de carrière

Régime juridique
Évolution professionnelle
a. Mesures d'amélioration de la situation des agents contractuels
b. Transfert d'activité à une personne publique

III. Sécurisation de l’exercice du pouvoir disciplinaire

Différents types de sanctions disciplinaires et choix

Sur les délais dans lesquels une sanction disciplinaire peut être prononcée

Sur la preuve de la faute :

Sur la procédure à suivre

IV. Gestion des accidents de service et maladies en termes de reconnaissance et de reclassement

Les enjeux de la santé au travail
Rôle et missions de l'autorité territoriale
Le Comité Social et Économique (anciennement CHSCT)
Sur la définition de l'accident de service (Congé d'Invalidité Temporaire Imputable au Service)

Cas pratique

Madame X exerce les fonctions de secrétaire de mairie au sein de la commune de Y depuis le 15 décembre 2012.

Elle est agent titulaire au grade d'adjoint administratif principal de 1ère classe.

Depuis la prise de fonction de la nouvelle équipe municipale, celle-ci s'interroge sur les compétences de Madame X. dans l'exercice de ses fonctions.

En effet, des manquements dans son travail ont été relevés, tels que :

*Non suivi des dossiers ressources humaines dont elle a la charge ;
Faible participation à l'élaboration du document unique ;
Retards d'élaboration de dossiers de subventions ...*

Plus grave, lors de la préparation du dernier conseil municipal, cette dernière n'a pas hésité à utiliser, sans l'informer, la signature du Maire afin de modifier une délibération qui avait été soumise au vote du conseil municipal avant envoi à la Préfecture.

Quelle solution envisageriez-vous ?

Thème 2 : Découvrir le fonctionnement de la collectivité : instances ou compétences

I. Le principe de libre administration des Collectivités Territoriales

Définition de la décentralisation

II. La gestion administrative d'un conseil municipal

A. Le règlement intérieur

Est-il obligatoire pour un conseil municipal d'établir un règlement intérieur ?

Le conseil municipal fixe-t-il librement les dispositions de son règlement intérieur ?

Le règlement intérieur peut-il limiter le temps de parole des conseillers ?

B. La convocation du conseil municipal et l'ordre du jour

Qui est compétent pour convoquer le conseil municipal ?

Où et quand le conseil municipal doit-il être réuni ?

Quel délai doit être respecté entre l'envoi de la convocation et la réunion du conseil municipal ?

Quelles règles formelles doivent respecter la convocation des membres du conseil ?

Les convocations doivent-elles faire l'objet d'une mesure de publicité ?

Quelles informations la convocation du conseil municipal doit-elle contenir ?

Le maire est-il libre de déterminer l'ordre du jour de la réunion d'un conseil municipal ?

C. La présidence du conseil municipal

En dehors de son installation, le maire préside-t-il toujours le conseil municipal ?
Que peut faire le président de séance si elle devient houleuse ?
Le conseil municipal peut-il déléguer ses attributions ?

D. Débats, vote et représentation

Comment fonctionnent les règles de quorum ?
Quand un conseiller ne peut se rendre à la séance, peut-il déléguer son vote ?
Comment s'organisent les débats avant l'adoption d'une délibération ?
Le mode de scrutin de vote des délibérations est-il librement déterminé par le président de séance ?
Un conseiller concerné par une délibération débattue au conseil municipal peut-il prendre part au vote ?
Comment calculer la majorité nécessaire à l'adoption d'une délibération ?
Une délibération peut-elle porter sur un enjeu politique dépassant le strict cadre municipal ?

E. Caractère public du conseil municipal

Est-il possible d'enregistrer et de retransmettre les séances du conseil municipal ?
Le public peut-il toujours assister aux séances du conseil municipal ?
Une même séance du conseil municipal peut-elle s'étaler sur plusieurs jours ?

F. Comptes rendus, procès-verbaux, transmission et affichage

Quelle différence entre procès-verbal et compte rendu de séance ?
Un procès-verbal de la séance doit-il être obligatoirement établi ?
Toutes les délibérations doivent-elles être transmises au préfet du département ?

III. Mise en place et fonctionnement du bureau municipal (également appelé « municipalité »)

IV. Mise en place et fonctionnement des commissions municipales

Quelles commissions municipales doivent être créées et quels sont leurs rôles ?
Quel document fixe le fonctionnement des commissions ?

V. Mise en place et gestion des autres instances représentatives

Le conseil municipal peut-il créer d'autres organismes ?
Zoom sur le conseil des Sages et le conseil des jeunes

Thème 3 : Droits et obligations des élus (maire, adjoints et conseillers municipaux ayant reçu une délégation), statut de l'élu, groupe d'élus (majorité, opposition)

I. Le statut des élus locaux

A. L'indemnisation des mandats locaux

B. Les conditions d'exercice du mandat local

Garanties accordées dans l'exercice du mandat, Garanties accordées dans l'exercice d'une activité professionnelle, Garanties accordées à l'issue du mandat

C. La mise en cause de la responsabilité des élus locaux

responsabilité civile, responsabilité administrative, responsabilité pénale

D. Protection de l'élu local

II. La gestion politique d'un conseil municipal

Qu'est-ce que le droit de proposition des conseillers municipaux ?

Qu'est-ce que le droit d'amendement ?

Quels sont les droits auxquels peuvent prétendre les groupes d'élus ?

Les conseillers d'opposition ont-ils le droit à des locaux ?

III. Les délégations de pouvoir, de signature et leurs conséquences juridiques

Quelle est la différence entre délégation de pouvoir, de fonction et de signature ?

A. Sur la délégation de pouvoir

Compétences susceptibles d'être déléguées

Conditions de la délégation

Conséquences de la délégation ou de la non-délégation

B. Sur la délégation de fonction

Un exécutif «individuel»

Procédure de délégation

Titulaires de délégation

Contenu des délégations

Retrait des délégations

C. Sur la délégation de signature

Déléguer à qui?, Affichage ou notification?, Matière de la délégation

Précision du contenu, Pas de subdélégation

DEUXIEME PARTIE – L’environnement spécifique : Environnement externe et relations avec les partenaires

Thème 4 : Intercommunalité

PREMIERE PARTIE : DIMENSION INSTITUTIONNELLE

A. Organes Communautaires

- a) Assemblée Générale délibérante
- b) Président et Bureau Communautaire

- Élection ;
- Régime spécifique des délégations : de l’organe délibérant à l’organe exécutif ;

B. Démocratie intercommunale

- Information des communes membres ;
- Information des conseillers ;
- Information et participation des habitants ;

DEUXIEME PARTIE : REPARTITIONS DES COMPÉTENCES ENTRE COMMUNES ET EPCI

A. Relations Communes/EPCI

- a) Mutualisation
- b) Coopération
- c) Prestation
- d) Délégation

B. Intérêt communautaire et détermination des compétences

- a) Notion d’intérêt communautaire
- b) Difficulté de détermination de l’intérêt communautaire

C) Transfert de compétences

- a) Coopération syndicale
- b) Renforcement des compétences des EPCI
- c) Particularité des Communautés d’Agglomération

6

d) Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux
e) Conséquences du transfert

- **Sur le personnel**
 - **Transfert des services et personnels**
 - **Mise à disposition**
 - **Mutualisation**

- **Sur les biens**
 - **Principe de mise à disposition des biens d'équipements et services**
 - **Procédure**
 - **Transfert facultatif ZAC/ZAE**
 - **Transfert en pleine propriété des biens du domaine public**

Cas pratique :

Sur votre commune, l'EPCI en charge de l'assainissement à la suite d'un transfert de compétence deux ans auparavant a souhaité procéder à des travaux pour une durée de trois semaines sur l'axe principal du village desservant plusieurs commerces, juste avant les vacances de Noël.

Vous êtes sollicité par le Président de l'EPCI, en votre qualité de Maire pour prendre un arrêté de police afin d'organiser la sécurisation des travaux et le dévoiement de la circulation.

Dans ce contexte, vous prenez l'arrêté nécessaire et demandez à vos services de mettre en place les dispositifs de circulation.

Rapidement, les commerçants viennent se plaindre d'une réduction importante de leurs activités, les clients ne pouvant accéder que très difficilement à leurs établissements.

Le plus vindicatif reste le boulanger qui dans un esclandre vous précise avoir une diminution de 80 % de son Chiffre d'Affaires, alors que le mois de décembre est fondamental pour son activité.

Quelques jours passent, et vous apprenez que Monsieur X gérant de la Boulangerie du Village vient de déposer une requête introductive d'instance à l'encontre de votre Commune auprès de Tribunal Administratif sollicitant l'indemnisation du préjudice subi résultant desdits travaux en sa qualité de tiers à l'ouvrage public.

Qu'est-ce que cela signifie ? La commune peut-elle être inquiétée dans cette affaire ?

**Thème 5 : Environnement institutionnel et partenaires locaux
(Elus - Département, Région, etc.), Etat,
structures diverses**

PREMIERE PARTIE : PARTENAIRES LOCAUX DE LA MAISON DES COMMUNES

- A. Le Centre de Gestion**
- B. L'association des Maires et Présidents de Communautés de Vendée**
- C. Le Syndicat Mixte e-collectivité**
- D. Géo-Vendée**
- E. Association Vendéenne des Anciens Maires**
- F. Union Départementale du CCAS**
- G. Fédération Départementale d'Action sociale pour les Agents Territoriaux.**

**DEUXIEME PARTIE : MILLE FEUILLES TERRITORIALE ET LIBRE
ADMINISTRATION**

A. Le principe de la libre administration des Collectivités Territoriales

- a) Définition et autonomie financière
- b) Absence de tutelle

B. L'organisation du mille feuilles

- a) La commune
- b) La notion de collectivité territoriale chef de file

TROISIEME PARTIE : L'ÉLU LOCAL DANS CET ENVIRONNEMENT

A. Le cumul de la fonction d'élu et de fonctionnaire territoriale

B. Le cumul des mandats d'élus locaux : la réforme des lois du 14 février 2014

C. Les conflits d'intérêts potentiels

- a) Définition
- b) La généralisation de l'abstention
- c) Exemples pratiques

TROISIEME PARTIE Les enjeux et les attentes du mandat : Les enjeux politiques ou mise en œuvre des projets électoraux

Thème 6 : Appréhender les finances communales

PREMIERE PARTIE : AUTONOMIE FINANCIERE ET PRINCIPES BUDGÉTAIRES

A. La notion d'autonomie financière

- a) La notion
- b) La compensation financière des transferts

B. Les principes budgétaires

- a) Les principes communs aux finances locales et nationales
 - 1) Principe d'unité budgétaire
 - 2) Principe d'annualité
 - 3) Le principe d'universalité budgétaire
 - 4) Le principe de spécialité budgétaire
 - 5) Le principe de sincérité budgétaire
 - 6) Le principe spécifique de l'équilibre budgétaire

DEUXIÈME PARTIE : RECETTES, DÉPENSES, ELABORATION ET EXECUTION DU BUDGET

A. Les recettes

- a) Les ressources fiscales
 - 1) Fiscalité directe
 - 2) Fiscalité indirecte
 - 3) Fiscalité transférée
- b) Les transferts de l'Etat
 - 1) Les dotations sous enveloppe
 - 2) Dotations hors enveloppe

- c) Les emprunts
- d) Les ressources du domaine
- e) Tarification des services publics locaux

B. Les dépenses

- a) Les dépenses obligatoires
- b) les dépenses facultatives

C. L'élaboration du budget

- a) la phase de préparation
- b) Le vote du budget

D. L'exécution du budget local

- a) le principe de l'exécution annuelle
- b) l'exécution juridique
- c) l'exécution financière

I. Les grands principes de la commande publique

II. Distinction des marchés et des procédures de marché

A) Les catégories de marché

B) Les types de marché

- a- Le marché alloti.
- b- Le marché à tranches conditionnelles.
- c- L'accord-cadre à bons de commande.
- d- L'accord-cadre à marchés subséquents

C) Les procédures de marché

- a- les marchés qui répondent à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40.000 € HT
- b- La procédure adaptée
- c- L'appel d'offres

III. La passation d'un marché public à procédure adaptée

A) Définition des besoins

B) Le calcul des seuils

C) rédaction des pièces du DCE

D) mise en œuvre de la procédure

E) analyse des candidatures et des offres

- a- examen des candidatures
- b- examen des offres

F) exécution du marché

IV. Se prémunir et gérer le risque contentieux en matière de commande publique

A) S'assurer de la régularité de la procédure de publicité et d'analyse des offres

B) rappel des différentes procédures contentieuses existantes

- a- En droit administratif
- b- En droit pénal

C) savoir favoriser le règlement amiable des conflits

Cas pratique :

La nouvelle équipe municipale souhaite tenir informés ses administrés sur les actions entreprises par la commune.

A ce titre, elle désire créer un bulletin municipal qui sera distribué aux habitants mensuellement. Pour ce faire, elle fait appel à un éditeur, lequel lui propose de ne pas lui facturer sa prestation dans la mesure où il se rémunérera sur les encarts publicitaires qui resteront disponibles sur certains emplacements du bulletin.

Heureuse de ne pas avoir à imputer le budget communal de cette dépense, la commune souhaite accepter la proposition de l'éditeur.

Que pensez-vous de cette situation ?

PREMIÈRE PARTIE : DISTINCTION DOMAINE PUBLIC ET DOMAINE PRIVÉ DE LA COMMUNE

A. Distinction domaine public / domaine privé de la commune

a) Définition

- 1) Définition du domaine public
- 2) Définition du domaine privé

b) Constitution du domaine

c) Protection du domaine

d) Utilisation du domaine

DEUXIÈME PARTIE : EXPROPRIATION ET PREEMPTION

A. Expropriation

a) Définition

b) Sur la notion d'utilité publique

c) Biens susceptibles d'être expropriés

d) Initiative de l'expropriation et ses bénéficiaires

- 1) procédure
 - Phase administrative
 - Phase judiciaire
- 2) Évaluation du préjudice
- 3) Fixation de l'indemnité par le juge

e) Rétrocession

B. Préemption

a) Définition

- 1) L'objet du droit de préemption
- 2) Le droit de préemption urbain
- 3) Les zones d'aménagement différé
- 4) Le droit de préemption commercial

b) La mise en œuvre des droits de préemption

c) Le contrôle par le juge

Cas pratique :

Vous venez de prendre vos fonctions de maire.

Un de vos arguments de campagne portait sur l'ouverture de projets immobiliers afin de permettre l'arrivée de jeunes familles sur votre territoire. Votre objectif est de créer des zones de logements abordables avec une partie réservée à des primo-accédants, une deuxième pour du logement ouvert à tous, et une troisième pour du logement social.

Justement vous voyez passer une DIA portant sur la vente d'un terrain particulièrement bien situé géographiquement sur votre Commune et d'une importante superficie pour un prix de 540.000 €.

Vous avez demandé à vos services de consulter le service des domaines pour connaître la valeur vénale du bien.

Les services vous font état d'un prix de vente à hauteur de 430.000 €.

Lors du Conseil Municipal vous souhaitez faire voter une délibération portant sur la préemption du bien par la personne publique au prix estimé des domaines afin de procéder à une réserve foncière dans l'attente de mettre en place vos promesses de campagne.

Est-ce possible ?

PREMIÈRE PARTIE : Cadre juridique et Grandes Notions du droit de l'Urbanisme

I. Règle général des sols

- A) Servitudes d'Urbanisme
- B) Règlement National Unifié

II. Encadrement de l'Urbanisme local

- A) DTA/DTADD
- B) Plan de prévention des risques
 - 1. Risques Naturels
 - 2. Risques Technologiques
- C. La problématique de l'intérêt supra-communal
 - 1. Opération d'intérêt national
 - 2. Projet d'intérêt général

DEUXIÈME PARTIE : DOCUMENTS LOCAUX D'URBANISME

Introduction

- A) Encadrement des documents locaux d'urbanisme
- B) Rapport hiérarchique

II. Schéma de Cohérence Territorial

III. Carte communale

IV. Protections Particulières

- A. La protection des sites : Articles L.341-1 et suivants du Code de l'Environnement
- B. Zone Natura 2000
- C. Protection des sites patrimoniaux remarquables

V. Plan Local d'Urbanisme

TROISIEME PARTIE : LES AUTORISATIONS D'URBANISME

I. Certificat d'urbanisme

II. Permis de construire

III. Autres autorisations d'occupation et d'utilisation des sols

- A. Permis de démolir
- B. Permis d'aménager

QUATRIEME PARTIE : CONTENTIEUX DE L'URBANISME (exemple pratique)

1. Les questions liées à la recevabilité du recours (référé, plein contentieux, ou recours en excès de pouvoir)

- i. La capacité pour agir
- ii. L'intérêt pour agir

2. Les grands principes du Recours en Excès de Pouvoir

- i. Sur la légalité externe de l'acte
 - l'auteur de l'acte
 - Défaut de motivation
- ii. Sur la légalité interne de l'acte
 - Détournement de pouvoirs ou de procédure
 - Exactitude matérielle des faits
 - Qualification juridique des faits
 - Bilan cout/avantage

iii. Sur l'Erreur Manifeste d'Appréciation : (EMA)

3. Le référé suspension

Cas pratique :

En votre qualité d'adjoint à l'urbanisme vous avez signé un arrêté de Permis de Construire autorisant la réalisation d'un immeuble en R+2 comprenant 4 logements non loin du centre ville.

Le permis a été régulièrement affiché sur le terrain et immédiatement plusieurs habitants sont venus se plaindre à la Mairie de l'importance de la construction pour le territoire qui ne compte aucun bâtiment de ce type.

Ces derniers vous préviennent qu'ils vont constituer une association de défense de l'environnement et de protection architecturale du village pour contester le permis de construire.

Parallèlement, Mme X qui habite au bout de la rue du projet et qui ne voit pas le projet depuis chez elle, a déposé un recours gracieux, tout comme M. Z qui réside de l'autre côté de la ville, mais qui est à 500 mètres à vol d'oiseau.

Au terme d'un délai de presque deux mois, le pétitionnaire a décidé, malgré ce contexte de commencer sans plus attendre, le terrassement de la parcelle afin de couler les fondations rapidement.

Comment aborder efficacement et sereinement cette situation ?

I. Le développement de l'usage de la médiation

Usage de la médiation avec les agents et les cocontractants

II. La problématique de la diffamation et atteinte publique à l'honneur

A. Diffamation

B. L'injure publique

C. L'opportunité des actions

→ *Le procès pénal ou civil*

→ *L'assignation en référé (juge civil)*

→ *Les voies de droit non contentieuses :*

L'exercice d'un droit de réponse en ligne

La mise en demeure des hébergeurs de contenu

III. Le bulletin municipal

Le maire : directeur de publication

Restons en contact !

Oceanis Avocats

09 81 10 35 27

www.oceanis-avocats.fr
contact@oceanis-avocats.fr



02 51 44 10 25

www.maisondescommunes.fr
asso.maires@cdg85.fr



Oceanis Avocats