INSTALLATION DES CONSEILS MUNICIPAUX

LE KIT DU NOUVEL ELU

2020



HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

Avertissement aux lecteurs

Les dispositions développées dans ce document sont applicables, tant aux conseillers municipaux qu'aux membres des organes délibérants des EPCI, sauf précisions particulières expressément mentionnées.

Les articles signalés sont, sauf mention contraire, issus du code général des collectivités territoriales – CGCT - dans sa version en vigueur au 1er janvier 2020.

Il est également fait référence aux circulaires suivantes :

- NOR INT/A/1405029C du 13 mars 2014 relative à l'élection et au mandat des assemblées et des exécutifs municipaux et communautaires
- Circulaire ministérielle du 15 mai 2020 relative à l'installation de l'organe délibérant des communes et des EPCI à fiscalité propre à la suite des élections du 15 mars 2020
- Note explicative du 13 mai 2020 relative à l'ordonnance n°2020-562 du 13 mai 2020
- NOR COTB2005924C Note d'information du 20 mai 2020 relative au rappel des mesures à prendre par les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI à la suite du renouvellement général

Nous tenons ces textes à votre disposition.

Enfin, nous avons souvent utilisé les sigles suivants :

- CAA : Cour administrative d'appel
- Cass. Civ. : Cour de cassation, formation civile
- Cass. Crim. : Cour de cassation, formation criminelle
- CE : Conseil d'Etat
- CGCT : Code général des collectivités territoriales
- Cons. Constit. : Conseil Constitutionnel
- CNCCFP : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
- EPCI : établissement public de coopération intercommunale
- JO AN : Journal officiel de l'Assemblée nationale
- JO Sénat : Journal officiel du Sénat
- Rép. Min. : Réponse ministérielle
- TA : Tribunal administratif

Bonne lecture

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
Agence Technique Départementale
Etablissement Public Départemental
agréé par le Ministère de l'Intérieur
pour la formation des élus locaux
54 boulevard de l'embouchure
31200 TOULOUSE
Tél : 05.34.45.56.56

LE KIT DU NOUVEL ELU 2020

PREMIERE PARTIE

Fonctionnement de l'assemblée délibérante

DEUXIEME PARTIE

Le statut de l'élu local : entre droits, devoirs et responsabilités

Sommaire

PREMIERE PARTIE

Fonctionnement de l'assemblée délibérante

- Quelles sont les règles de convocation de l'assemblée délibérante ?.....p. 11
- Comment calculer le quorum ?.....p. 19
- Un conseiller municipal peut-il voter par procuration ?.....p. 23
- Le système de la suppléance ……p. 27
- Est-il obligatoire d'adopter un règlement intérieur ? ……..…...p. 31
- Qui assure la présidence et la police de l'assemblée délibérante ?.....p. 35
- Quelle est l'étendue du caractère public des séances du conseil municipal ?.....p. 39
- Les débats de l'assemblée délibérante peuvent-ils être enregistrés et retransmis ?....p. 43
- Quelles sont les conditions d'adoption des délibérations ? ……..…...p.47
- Comment sont transcrites les délibérations de l'assemblée délibérante ?.....p. 51
- Quelle est l'influence du comportement d'un conseiller intéressé sur la légalité d'une délibération ? ……p. 57
- Quelles délégations peuvent être attribuées aux élus municipaux ou communautaires ? ……..…...p. 61
- Quelles délégations peuvent être attribuées aux agents de la collectivité ? ……p. 65
- Quelles sont les délégations que le maire reçoit du conseil municipal ?.....p. 69
- Quelles sont les délégations que le Président de l'EPCI reçoit de l'assemblée délibérante ? ……p. 75
- Quels sont les modes de constitution des organes infra-communaux ?.....p. 79
- Quels sont les modes d'élection et de désignation des représentants dans les organismes extérieurs ?.....p. 95

DEUXIEME PARTIE

Le statut de l'élu local : entre droits, devoirs et responsabilités

1- Les droits de l'élu

- Quels sont les attributs de fonction auxquels peut prétendre un élu : l'écharpe, la cocarde, la carte d'identité, l'insigne ? ……p. 101

- Tous les élus ont-ils droit à une indemnité de fonction ? ……p.103
- Majoration, modulation, refus, cumul, écrêtement : quelles sont les diverses modifications que peuvent subir les indemnités de fonction ? ……p. 113
- Dans quelle mesure l'élu peut-il s'absenter de son travail pour exercer son mandat et bénéficier de crédits d'heures et d'autorisations d'absence ? ……....p.119
- Quels sont les droits de l'élu qui cesse de travailler pour exercer son mandat ? ……p. 125
- De quels moyens disposent les élus pour exercer leur mandat ?.....p.129
- Que recouvre le droit à l'information des élus ? ……..……p. 135
- Que recouvre le droit à la formation des élus ? ……..……...p. 143
- Quels sont les frais qui peuvent être remboursés aux élus ? ……p. 151
- Quel est le régime de protection sociale qui s'applique aux élus ?.....p. 157
- Quelle protection sociale pour l'élu qui travaille ? ……..…p. 163
- Comment fonctionne le régime de retraite des élus ? ……..…p. 165
- Quelle protection pour l'élu diffamé, injurié, accidenté ou poursuivi ?.....p. 167
- Que recouvre l'assurance personnelle du maire ? ……..……...p. 173

2- Les devoirs et responsabilités de l'élu

- L'élu est-il tenu d'assister aux séances de l'assemblée délibérante ?.....p. 177
- Les élus peuvent-ils encourir des sanctions disciplinaires ? ……...p. 179
- Dans quels cas un élu peut-il être poursuivi pour un délit non intentionnel ? ……p. 183
- Quels sont les délits intentionnels pour lesquels un élu peut être poursuivi ? ……p. 187
- Dans quelles circonstances la responsabilité civile d'un élu peut-elle être engagée ? ……...p. 197
- Quelles sont les caractéristiques de la gestion de fait ? ……..p. 199
- Quelle application de la notion de gestion de fait dans le cas où un élu est président d'une association ?.....p. 205
- Transparence de la vie publique : quelles obligations pour les élus ?.....p. 209

PREMIERE PARTIE

Fonctionnement de l'assemblée délibérante

- Quelles sont les règles de convocation de l'assemblée délibérante ?
- Comment calculer le quorum ?
- Un conseiller municipal peut-il voter par procuration ?
- Le système de la suppléance
- Est-il obligatoire d'adopter un règlement intérieur ?
- Qui assure la présidence et la police de l'assemblée délibérante ?
- Quelle est l'étendue du caractère public des séances du conseil municipal ?
- Les débats de l'assemblée délibérante peuvent-ils être enregistrés et retransmis ?
- Quelles sont les conditions d'adoption des délibérations ?
- Comment sont transcrites les délibérations de l'assemblée délibérante ?
- Quelle est l'influence du comportement d'un conseiller intéressé sur la légalité d'une délibération ?
- Quelles délégations peuvent être attribuées aux élus municipaux ou communautaires ?
- Quelles délégations peuvent être attribuées aux agents de la collectivité ?
- Quelles sont les délégations que le maire reçoit du conseil municipal ?
- Quelles sont les délégations que le Président de l'EPCI reçoit de l'assemblée délibérante ?
- Quels sont les modes de constitution des organes infra-communaux ?
- Quels sont les modes d'élection et de désignation des représentants dans les organismes extérieurs ?

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLES SONT LES REGLES DE CONVOCATION DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE ?

La loi fixe les conditions dans lesquelles le conseil municipal doit être convoqué.

La jurisprudence a été amenée à préciser les modalités et les conséquences juridiques du non-respect de ces règles.

L'initiative de la convocation

Comme pour toutes les assemblées, la responsabilité de la convocation appartient au président, en l'occurrence le maire.

Toutefois, des circonstances exceptionnelles justifient des entorses à ce principe.

Le principe : la compétence du maire

L'article L.2121-10 pose le principe selon lequel « *toute convocation est faite par le maire* ».

Cette compétence de principe est confirmée et généralisée par l'article L.2121-9 aux termes duquel « *le maire peut réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile* ».

C'est donc le maire qui fixe souverainement le jour et l'heure de la séance, y compris le cas échéant dans des périodes qui peuvent ne pas convenir aux conseillers municipaux (TA Amiens, 9 février 1988, Juris-Data n° 1988-051331 : aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit au maire de réunir le conseil municipal pendant le mois d'août alors même que les services de la mairie sont fermés et que deux conseillers sont absents pour cause de vacances).

Toute convocation, même adressée selon une procédure régulière, qui serait faite par une autre autorité, entraînerait l'irrégularité de la délibération du conseil municipal (CE, 23 juin 1993, n° 141488).

> A noter : en cas de décès, révocation, suspension, absence ou empêchement du maire, le premier adjoint a compétence pour envoyer des convocations au lieu et place du maire (CE, 25 juillet 1986, n° 67767).

Les exceptions

Plusieurs circonstances peuvent cependant justifier des exceptions au principe de la compétence du maire.

Convocation par l'ancien maire en cas de renouvellement général des conseils municipaux

En application de l'article L.2121-7 alinéa 2, « *lors du renouvellement général des conseils municipaux, la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil municipal a été élu au complet* ».

Dans ce cas, la convocation est faite par l'ancien maire, celui-ci continuant à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau conseil (article L.2122-15 alinéa 2) ou, en cas d'empêchement, par l'adjoint ou le conseiller qui le remplace.

Convocation sur demande impérative

Selon l'article L.2121-9 alinéa 2 le maire est tenu deconvoquer le conseil municipal « *dans un délai maximal de trente jours quand la demande motivée lui en est faite par le représentant de l'Etat dans le département ou par le tiers au moins des membres du conseil municipal en exercice dans les communes de 1 000 habitants et plus et par la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants*.».

Lorsque le conseil municipal ou le préfet somme le maire de convoquer le conseil municipal, il doit alors motiver sa demande, c'est-à-dire préciser l'objet de la réunion et les raisons pour lesquelles il y a lieu de délibérer immédiatement sur le sujet sans attendre la prochaine réunion.

Lorsqu'une telle demande (qu'elle émane des conseillers municipaux ou du préfet) lui est faite, le maire doit y déférer, et ne dispose à cet effet que d'un délai maximum de trente jours (article L.2121-9 alinéa 2).

Ce délai est calculé à compter du dépôt à la mairie de la demande ou de la réception de la demande du préfet. Ce dernier peut d'ailleurs abréger ce délai en cas d'urgence (article L.2121-9 alinéa 3).

Le délai a pour terme la réunion elle-même du conseil municipal, non l'envoi des convocations (CE Ass., 26 novembre 1976, n^{os} 97328 98256 98259 99036 00108 00565).

Le refus du maire de convoquer est illégal si les conditions requises pour que la réunion ait lieu sont réunies, le maire n'ayant alors aucun pouvoir d'appréciation de l'opportunité d'une telle réunion. Ce refus est une décision susceptible de recours, et même de suspension par le juge (CE, 5 mars 2001, n° 230045).

De même, il ne peut refuser de réunir le conseil à la demande de l'opposition en invoquant l'illégalité des délibérations à intervenir (TA Amiens, 29 novembre 2010, n° 1003140).

Convocation par les adjoints

Les adjoints disposent également d'une compétence exceptionnelle s'agissant de la convocation du conseil municipal en cas de suppléance.

En effet, en cours de mandat, en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre d'empêchement du maire, la convocation est faite par le premier adjoint (CE, 25 juillet 1986, n° **68309**). En cas d'empêchement de ce dernier, la convocation est

effectuée par « *un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau* » (article L.2122-17).

De plus, en cas de démission définitive du maire, il appartient au premier adjoint et non au doyen d'âge de convoquer le conseil municipal (CE, 25 juillet 1986, n° 67767).

Les règles de forme de la convocation

Toute réunion doit être précédée d'une convocation (article L.2121-10). Il s'agitlà d'une formalité substantielle dont la méconnaissance est de nature à entacher d'illégalité l'ensemble des délibérations adoptées lors de la séance (TA Grenoble, 21 février 1995, n° 924345).

Le CGCT détermine avec précisions les règles applicables en la matière.

Forme et publicité

La convocation doit être faite par le maire.

Elle est «…*transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse* » (article L.2121-10).

Bien que la loi ne l'impose pas, l'envoi avec accusé de réception (et système de contrôle de lecture des messages pour les courriels), qu'il soit fait par voie postale ou sous forme dématérialisée est une précaution, facultative, permettant à la mairie de s'assurer de la transmission des documents en temps voulu et au maire de se prémunir contre d'éventuelles contestations (Rép. Min. n° 32944, JO AN du 30 décembre 2008 ; Rép. Min n° 40854, JO AN du 19 mai 2009).

Par ailleurs, afin de garantir la valeur juridique du document, il convient de le soumettre à une signature numérique (appelée aussi signature électronique). Une réponse ministérielle prévoit, en effet, en ce sens « *que le courriel n'est correctement identifié que par l'utilisation de la signature électronique* », laquelle « *garantit l'identité de l'émetteur et le contenu du message* » (Rép. Min. n° 65117, JO AN du 31 janvier 2006).

Elle doit être publiée : toute convocation du conseil municipal doit être mentionnée au registre des délibérations, et affichée ou publiée (article L.2121-10).

L'article R.2121-7 du CGCT impose que l'affichage soit fait à la porte de la mairie mais le juge a considéré qu'était valable l'affichage de la convocation sous le porche d'entrée même si l'accès à ce lieu n'est possible qu'aux heures d'ouverture de la mairie (TA Paris, 26 avril 2000, n° 9712067/4).

Les formalités de publicité de la convocation ne sont pas prescrites à peine de nullité et leur méconnaissance n'entraîne pas la nullité des délibérations prises (CE, 27 octobre 1976, n° 97689 ; CE, 22 mars 1993, n° 112595).

Le contenu de la convocation

La convocation doit donner toutes indications utiles sur les modalités principales de la réunion.

Tout changement d'un des éléments de la convocation, comme une modification de la date ou de l'heure de la séance, doit donner lieu à une nouvelle convocation respectant les formes et les délais prescrits (CE, 19 avril 1985, n° 59896), à moins qu'il ne s'agisse que d'un léger report d'horaire, par exemple d'une heure (CE, 6 janvier 1967, n° 68737). Encore faut-il, dans ces circonstances, qu'un motif sérieux justifie ce report et qu'il n'ait pas été de nature à altérer les résultats de la séance (CE, 20 avril 1988, n° 72675 : dans cette affaire, les conditions dans lesquelles avait été décidé le report d'une heure de la séance avaient amené certains conseillers, qui n'avaient pas été avertis, à considérer que la réunion était ajournée et à s'en aller).

Il s'agit essentiellement des informations suivantes :

Le lieu de la réunion

L'article L.2121-7 pose le principe selon lequel « *le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie de la commune* ».

Deux aménagements à ce principe sont toutefois envisageables :

- Le conseil municipal « *peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu* », sous réserve toutefois de respecter plusieurs conditions cumulatives.

- L'article L.2121-7 impose ainsi que cet autre lieu soit nécessairement situé sur le territoire de la commune et qu'il ne contrevienne pas au principe de neutralité. Il énonce également deux conditions relatives à l'accessibilité et la sécurité des lieux, ainsi qu'à la nécessité de pouvoir assurer la publicité des séances.

D'autre part, la jurisprudence a également reconnu la possibilité de déroger à la tenue du conseil municipal en mairie à titre exceptionnel. Pour ce faire, il est nécessaire que soit invoqué un motif valable dûment justifié par des circonstances exceptionnelles.

Tel peut être le cas, par exemple, lorsque la salle du conseil ne permet pas d'assurer l'accueil du public pour des raisons de sécurité et que des travaux d'agrandissement de la mairie ont été entrepris pour réaliser une extension de la salle du conseil (CE, 1er juillet 1998, n° 187491).

A l'inverse, un motif fondé sur la volonté de permettre à un plus large public d'assister aux séances a pu conduire le juge administratif à annuler les délibérations d'un conseil municipal réuni en un lieu autre que la mairie (TA Lyon, 10 mars 2005, n° 031204).

Dans une commune nouvelle, le conseil municipal peut décider qu'une ou plusieurs de ses réunions auront lieu dans une ou plusieurs annexes de la mairie, sous réserve que, chaque année, au moins deux de ses réunions se tiennent à la mairie de la nouvelle commune. Le public doit être avisé de cette décision par tout moyen de publicité au choix du maire, au minimum 15 jours avant la tenue de ces réunions (article L.2121-7).

Durant la crise sanitaire

L'ordonnance n°2020-562 du 13 mai 2020 et circulaire ministérielle du 15 mai 2020 ont prévu un autre aménagement au principe selon lequel les réunions du conseil se font à la mairie.

En effet, en raison de l'épidémie de Covid-19, si l'organisation de la réunion du conseil dans le lieu habituel à la mairie ne permet pas de garantir les mesures de distanciation sociale préconisées par l'avis du conseil scientifique (4m² minimum par personne présente), le maire peut décider de réunir l'assemblée dans un autre lieu, **y compris en dehors de la mairie et de la commune.**

Ce lieu ne doit pas contrevenir au principe de neutralité, doit garantir les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et permettre la publicité des séances. En outre, le maire doit informer préalablement le Préfet du lieu retenu.

Le jour et l'heure de la séance

Toutefois, un arrêt a cependant admis qu'était régulière la convocation adressée à un conseiller municipal sans indication de l'heure, dès lors que l'intéressé avait été informé ultérieurement de celle-ci (CE, 24 octobre 1980, n° 21319).

L'ordre du jour

L'ordre du jour[1] des questions soumises au conseil, qui doit figurer obligatoirement sur la convocation.

Il s'agit d'une formalité substantielle dont le non-respect entraîne l'annulation automatique de la délibération (CE, 27 mars 1991, n° 76036).

Note de synthèse pour les communes de 3.500 habitants et plus

Dans les communes de 3.500 habitants et plus, elle doit en outre comporter une note de synthèse sur les affaires soumises à délibération (article L.2121-12).

Cette exigence s'applique également aux communes de moins de 3 500 habitants lorsqu'une délibération porte sur une installation mentionnée à l'article L511-1 du code de l'environnement, telles que, par exemple, les usines, les dépôts ou les chantiers qui peuvent présenter un danger (dernier alinéa L2121-12).

Ce document doit être adressé dans les mêmes délais que la convocation.

Les délais

Règles de base

La convocation doit être adressée aux conseillers municipaux trois jours au moins avant celui de la réunion pour les communes de moins de 3 500 habitants (article L.2121-11).

[1] Le maire décide de l'inscription d'une affaire à l'ordre du jour, dont il est maître. Il apprécie donc de l'opportunité de l'inscription sur demande d'un conseiller municipal, d'une affaire. Son refus doit être motivé et est susceptible de recours devant le tribunal administratif.

Dans le cas des communes de 3 500 habitants et plus, ce délai est fixé à cinq jours (article L.2121-12), sauf pour l'élection du nouveau maire où il est de trois jours (CE, 28 décembre 2001, n° 237214).

Ces délais de trois et cinq jours étant des délais minimums, rien ne s'oppose à ce que les convocations soient envoyées dans des conditions telles qu'un délai plus long à celui de trois ou cinq jours séparera la date de convocation de celle de la réunion.

Si, après une première convocation, le quorum n'a pas été atteint, le conseil municipal est convoqué par le maire trois jours au moins après la première convocation. Il délibère alors valablement sans condition de quorum (article L.2121-17).

Ces règles de délai s'appliquent non seulement à la convocation à proprement parler, mais également à l'ensemble des documents qui lui sont associés (ordre du jour ou pièces jointes comme la note de synthèse).

Ce délai peut être réduit en cas d'urgence, « *sans toutefois être inférieur à un jour franc* » (articles L.2121-11 et L.2121-12).

Il y a urgence lorsqu'il apparaît nécessaire dans l'intérêt d'une bonne administration des affaires communales, qu'une question fasse l'objet d'une délibération en un jour plus proche que celui qui résulterait de l'application du délai de trois ou cinq jours francs. Des motifs précis doivent donc être allégués pour justifier de cette urgence (CE, 9 octobre 1963, Société immobilière d'investissement).

Le juge a ainsi considéré que l'urgence était reconnue pour :

- faire voter au mois de juillet un budget qui aurait dû l'être dès la fin de l'année précédente (CE, 21 février 1936, Hublot) ;

- faire examiner un jugement rendu en premier ressort et effectivement notifié de telle sorte que le délai d'appel est en cours (CE, 29 octobre 1969, n° 72791) ;

- l'élection d'un nouveau maire en raison de la proximité d'élections régionales (CE, 20 mai 1994, n° 147556 : convocation d'urgence pour une réunion du conseil municipal le 27 janvier, les élections ayant lieu le 31 janvier).

En revanche, l'urgence n'est pas reconnue pour :

- l'élection d'un nouveau maire quand la seule raison invoquée est la commodité personnelle de deux conseillers appelés à se déplacer le lendemain (CE, 31 décembre 1976, Sampolo) ;

- l'approbation, en dehors de toute circonstance particulière, d'une convention entre la commune et une société immobilière (CE, 9 octobre 1963, Société immobilière d'investissement précité).

La réalité de cette urgence fait d'ailleurs l'objet de contrôles :

- d'abord, le maire doit « *rendre compte* » au conseil municipal des motifs qui lui ont paru de nature à abréger ce délai (articles L.2121-11 et L.2121-12), l'inobservation de cette formalité constituant un vice de procédure que la circonstance, selon laquelle le conseil a malgré tout accepté de tenir séance et de délibérer sur les questions soumises, ne couvre pas (TA Poitiers, 25 mai 1988, Juris-Data n° 1988-051332 ; TA Orléans, 23 avril 1992, n° 89975, Juris-Data n° 1992-043056).

- ensuite, le conseil municipal doit se prononcer sur l'urgence : aussitôt que le maire lui a rendu compte de la convocation en urgence, le conseil municipal doit en délibérer et se prononcer sur l'urgence ; s'il n'approuve pas l'initiative du maire, il peut décider le renvoi de la discussion à une séance ultérieure (articles L.2121-11 et L.2121-12), pour laquelle le maire convoquera alors la réunion en la forme ordinaire.

- enfin, le tribunal administratif, s'il est saisi, contrôle l'urgence : s'il considère que l'urgence n'est pas reconnue, la convocation est irrégulière et la délibération prise au cours de la séance illégale (CE, 31 décembre 1976, Sampolo précité : s'il s'agit de l'élection du maire et des adjoints, alors l'élection sera annulée).

Calcul du délai

Ce délai est un « *délai franc* », cela signifie que, selon les cas, trois ou cinq jours entiers doivent séparer l'envoi des convocations et la date de la séance. Dès lors, dans le calcul de ce délai, ne doivent être pris en compte ni le jour de l'envoi de la convocation ni celui de la réunion.

Il doit, en fait, obligatoirement s'écouler trois fois (ou cinq fois) vingt-quatre heures comptées de minuit à minuit, entre le jour de l'envoi de la convocation et celui de la séance.

Autrement dit, le délai franc ne commence à courir que le lendemain du jour où la convocation est adressée aux conseiller et n'expire que le lendemain du jour où les trois ou cinq jours sont passés : un délai de trois ou cinq jours entiers doit être compté entre la date d'envoi et la date de réunion.

Si les convocations sont adressées par courrier, la date de l'expédition à retenir pour le décompte du délai cinq jours francs est celle indiquée par le cachet du bureau postal de départ, même si le pli y a été déposé à une date antérieure – ce qui pourra notamment arriver si le dépôt a lieu un dimanche ou jour férié (CE, 19 mars 1969, commune de Doullens).

Si les convocations sont déposées au domicile des intéressés par un agent de la commune, c'est la date à laquelle cette opération a été effectuée qui sera prise en compte (CE, 19 juin 1992, n° 99964).

Il est important de souligner que les règles de délai exposées précédemment s'appliquent de manière invariable, « *alors même qu'un samedi, un dimanche (ou) un jour férié (sont) compris dans la période* » séparant l'envoi des convocations de la réunion du conseil. En particulier, l'expiration du délai un samedi, un dimanche ou un jour férié n'entraîne pas sa prorogation jusqu'au premier jour ouvrable suivant, par dérogation aux règles de l'article 642 du nouveau code de procédure civile qui ne sont, selon le juge, pas applicables au délai de convocation du conseil municipal (CE, 13 octobre 1993, n° 141677).

Les autres délais particuliers

Le maire est tenu de convoquer le conseil municipal à la demande du préfet, du tiers ou de la moitié des membres du conseil (cf. supra).

Le délai de convocation est alors de trente jours maximum.

Le préfet peut toutefois abréger ce délai en cas d'urgence (article L.2121-9).

Par ailleurs, en matière de délégation de gestion de service public, les documents sur lesquels se prononce le conseil sont transmis aux conseillers au moins quinze jours à l'avance (article L.1411-7).

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

COMMENT CALCULER LE QUORUM ?

Le quorum est le nombre minimum de membres du conseil municipal qui doivent être présents pour que le conseil puisse légalement délibérer. L'article L.2121-17 impose en effet que le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assistent à la séance.

Les règles exposées ci-après sont applicables au fonctionnement des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (article L.5211-1).

Le calcul du quorum en début de séance

A l'ouverture de la séance le quorum doit être vérifié. La jurisprudence a précisé que la majorité des conseillers en exercice se définit par *« plus de la moitié »* et non par « *la moitié plus un* » (TA Toulouse, 28 juin 1987, Dubrez).

En présence d'un nombre impair de conseillers en exercice, le résultat de cette opération est arrondi à l'entier supérieur (Rép. Min. n° 8750, JO AN du 24 janvier 1994).

Exemple :

- (11 conseillers municipaux en exercice) : 2 = 5,5. La majorité sera donc de 6.

- (8 conseillers municipaux en exercice) : 2 = 4. La majorité sera donc de 5.

Dès lors que des conseillers municipaux sont exclus des débats et du vote sur une affaire dans laquelle ils ont un intérêt personnel au sens des dispositions de l'article L.2131-11, ils ne peuvent être décomptés dans les conseillers présents pour délibérer, quand bien même ils siégeraient parmi l'auditoire (CE, 19 janvier 1983, n° **33241** ; TA Amiens, 2 mars 2006, n° 0401501). En conséquence, si le nombre de conseillers habilités à délibérer n'atteint pas le quorum requis par la loi, le conseil municipal doit être à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle, pour délibérer sans condition de quorum, conformément aux dispositions de l'article L.2121-17 susvisé.

Enfin, il convient de souligner que le juge considère que la séance au cours de laquelle le maire a trop longuement attendu les retardataires pour atteindre le quorum, a été tenue dans des conditions irrégulières, de nature à justifier l'annulation de l'ensemble des délibérations qui y ont été adoptées (CAA Bordeaux, 13 février 2007, n° 04BX00407 : en l'espèce, le maire avait attendu jusqu'à 17h20 que le quorum soit enfin réuni alors que la convocation mentionnait que la séance du conseil municipal se tiendrait à 15h).

La détermination du quorum

Les conseillers physiquement présents

Pour calculer le quorum, seuls doivent être comptabilisés les conseillers physiquement présents. Ainsi les conseillers absents ou représentés ne doivent pas être pris en compte dans le calcul des présents, même s'ils ont donné mandat ou procuration à un de leurs collègues.

Les conseillers présents dans la partie de la salle réservée au public, mais non physiquement présents autour de la table, et qui manifestent clairement leur volonté de ne pas participer aux délibérations du conseil municipal, ne doivent pas être comptabilisés dans le quorum (TA Amiens n° 0401501 susvisé ; Rép. Min. n° 24626, JO Sénat du 1er mars 2007).

Les conseillers en exercice

Le calcul du quorum se fait à partir du nombre de conseillers en exercice ce qui signifie qu'il n'est pas déterminé à partir de l'effectif théorique, mais uniquement par rapport au nombre de conseillers en fonction.

Ainsi ne sont pas en fonction, bien évidemment les conseillers décédés ou démissionnaires, mais aussi ceux qui sont suspendus, déclarés démissionnaires ou dont l'élection a été définitivement annulée.

En revanche, sont en fonction les conseillers dont l'élection contestée n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive de la justice administrative ou ceux dont la démission n'a pas encore été acceptée.

Le cas des conseillers intéressés

La participation à une séance des conseillers intéressés, personnellement, comme mandataire ou par personne interposée, par le vote d'une délibération (article L.2131-11) n'est pas interdite, puisqu'ils peuvent rester passifs. Toutefois leur présence ne sera pas comptabilisée dans le calcul du quorum (CE n° **33241** précité).

Quorum et vote du compte administratif

Lors de l'adoption du compte administratif, le maire doit se retirer au moment du vote. Toutefois, il peut assister à la discussion (article L.2121-14). Il compte comme membre en exercice s'il est présent avant le vote.

Le calcul du quorum en cours de séance

Si le quorum doit être atteint à l'ouverture de la séance (CE, 23 mars 1988, n° 989992), il doit aussi l'être tout au long de celle-ci, chaque fois qu'une question est soumise à la délibération du conseil (voir en ce sens CE, 18 octobre 1989, n° **63984**).

Si des conseillers quittent la séance avant la fin, leur départ doit être mentionné au procès-verbal.

Il est nécessaire de toujours vérifier l'existence du quorum, faute de quoi les délibérations prises pourraient être annulées si un recours était formé.

Si le quorum n'est plus atteint, la séance doit être renvoyée à une date ultérieure fixée à au moins trois jours francs d'intervalle (article L.2121-17 et CE, 16 juin 1997, n° **142691**).

Si les conseillers qui quittent la salle sont remplacés par d'autres avant que la séance ne soit levée, celle-ci peut continuer car ce qui importe, c'est le nombre de présents effectifs.

Le nom des nouveaux arrivants devra être mentionné sur le procès-verbal de séance.

Il peut se passer un moment très court (15 mn) entre le départ et l'arrivée des conseillers sans que la règle du quorum ne soit remise en cause dès lors qu'aucune délibération n'est mise en discussion pendant ce laps de temps (CAA Nantes, 13 mars 2003, Joël).

Le départ des conseillers au moment du vote

Le départ des conseillers au moment du vote ne remet pas en cause le quorum mais doit être considéré comme une abstention**.**

Le cas des délibérations ordinaires

Le quorum doit être atteint au moment de la « *mise en discussion* » au sens strict du terme, c'est-à-dire non seulement au moment de l'exposé mais aussi au moment où les débatssont engagés.

Le cas des délibérations relatives à l'élection des maires et adjoints

Lorsque la séance est consacrée à l'élection des maires et adjoints, le quorum doit être atteint au moment où la séance est déclarée ouverte (CE Ass., 11 décembre 1987, n° 77054[2]).

Au contraire, pour toute autre élection, il convient de se reporter au cas précédent relatif aux délibérations ordinaires.

Durant la crise sanitaire

L'ordonnance 2020-562 du 13 mai 2020 et la circulaire ministérielle du 15 mai 2020 définissent des modalités de quorum spécifiques pour l'élection du maire et des adjoints : ainsi le conseil municipal délibère valablement lorsqu'un tiers de ses membres en exercice est présent, chaque conseiller pouvant disposer de deux procurations.

[2] En l'espèce, était attaquée l'élection du Président du Conseil régional mais cette jurisprudence s'applique à toutes les assemblées locales

Les exceptions au quorum

Le cas général

L'article L.2121-17 précise que « *si après une première convocation régulièrement faite selon les dispositions des articles L.2121-10 à L.2121-12, ce quorum n'est pas atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum* ».

Le délai de trois jours auquel fait référence le code est un délai franc (voir en ce sens CE n° **142691** précité).

Si le quorum n'est pas atteint après une première convocation, il est nécessaire d'indiquer dans le procès-verbal, pour la conservation de la preuve :

- que le conseil municipal s'est réuni en nombre insuffisant pour délibérer ;

- que la séance est renvoyée à une date ultérieure.

Le cas de la mobilisation générale

Selon l'article L.2124-1, en cas de mobilisation générale, le conseil municipal délibère valablement après une seule convocation lorsque la moitié de ses membres non mobilisés assiste à la séance.

Lorsque le conseil municipal est réduit au tiers de ses membres en exercice du fait de la mobilisation générale, les délibérations par lesquelles il statue définitivement ne sont exécutoires que si, dans le délai d'un mois à partir de leur transmission au préfet, celui-ci n'en a pas suspendu l'exécution par une décision motivée. En cas d'urgence, l'exécution immédiate peut être autorisée par le préfet.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

UN CONSEILLER MUNICIPAL PEUT-IL VOTER PAR PROCURATION ?

Ce sont les dispositions de l'article L.2121-20 du CGCT qui permettent à un conseiller empêché d'assister à une séance du conseil municipal [mandant], de « *donner à un collègue de son choix* [le mandataire] *pouvoir écrit de voter en son nom* ».

L'empêchement du mandant

La délégation de vote est possible dans le cas où un conseiller est empêché d'assister à une séance.

L'appréciation de l'existence de l'empêchement relève du seul conseiller concerné (déplacement professionnel, obligation familiale, congés, maladie, …).

Dès lors, le contrôle contentieux ne portera pas sur les motifs, la réalité ou la nature de l'empêchement, mais uniquement sur la régularité formelle de la procuration. C'est ainsi que peuvent faire l'objet d'un contrôle :

- L'existence matérielle des pouvoirs écrits (CE, 10 mars 1976, n° 88946).

- Le caractère suffisant des mentions portées sur les pouvoirs (TA Lille, 9 février 1993, Barbier c/ commune d'Annezin : en l'espèce, les procurations litigieuses ne comportaient de la part du mandant ni la désignation du mandataire, ni l'indication de la ou des séances pour lesquelles le mandat était donné).

Toutefois, ces irrégularités formelles ne seront de nature à conduire à l'annulation des décisions que si le juge estime, compte tenu notamment du faible écart de voix, que le vote du mandataire dépourvu d'un pouvoir régulier a eu une incidence sur le résultat du scrutin (cf. CE n° 88946 : si des membres du conseil municipal avaient voté au nom de deux collègues absents sans avoir justifié qu'ils en avaient reçu des pouvoirs écrits, le juge a estimé que ces deux votes étaient restés sans influence sur le résultat du scrutin et que la délibération adoptée n'était pas entachée d'irrégularité ; TA Lille, 9 février 1993 : « *eu égard au faible écart de voix constaté* [en l'occurrence 15 voix pour et 14 voix contre],*une telle irrégularité a eu pour effet d'entacher d'illégalité la procédure d'adoption de la délibération contestée* », entrainant ainsi son annulation).

Le mandataire

Le conseiller empêché peut donner procuration « *à un collègue de son choix* », c'est-à-dire à tout autre membre du conseil municipal. Il peut donc s'agir du maire, d'un adjoint, d'un conseiller municipal de la majorité ou de l'opposition.

Un mandataire ne peut être porteur que d'une procuration.

Le mandataire devra remettre la procuration au maire (ou, en son absence, au président de séance) en début de séance. Il n'est pas tenu de respecter une consigne de vote.

Durant la crise sanitaire

L'ordonnance n°2020-562 du 13 mai 2020 a prévu que pendant la crise sanitaire, afin de limiter le nombre de personnes physiquement présentes dans un même lieu, un conseiller municipal peut recevoir deux procurations au lieu d'une seule.

Les caractéristiques de la procuration

La forme et l'objet de la procuration

La procuration doit prendre la forme d'un « *pouvoir écrit* » (cf. article L.2121-20) et comporter la désignation du mandataire et l'indication de la ou les séances pour lesquelles elle est donnée (TA Lille 1993 susvisé).

Elle est applicable quel que soit l'objet de la séance, y compris lorsque le conseil municipal est appelé à élire le maire et les adjoints (CE, 11 juin 1958, commune des Abymes).

Les procurations n'ont pas à être annexées aux délibérations du conseil (CE, 5 octobre 1966, Pergola ; CAA Nantes, 28 décembre 2010, n° 09NT01400). Le procès-verbal doit simplement en faire mention, et indiquer le nom du mandant et la date de la procuration.

La date d'établissement

Il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire qui fixe le délai de dépôt de la procuration.

Elle est généralement établie avant le début de la séance, au moment où le conseiller qui sera absent le jour de la réunion s'aperçoit qu'il sera empêché.

Toutefois, rien ne s'oppose à ce que le pouvoir soit rédigé en cours de séance, si le conseiller qui l'établit ne peut assister à la fin des débats. Lorsqu'il existe, « *il faut se reporter au règlement intérieur du conseil municipal concerné pour savoir si un délai a été fixé et s'il est possible de donner mandat de vote à un conseiller en cours de séance. En tout état de cause, le président de la séance doit pouvoir authentifier avec certitude l'auteur de la procuration* » (Rép. Min. n° 1540, JO Sénat du 11 octobre 2012).

La durée et la révocabilité de la procuration

La procuration est valable pour trois séances consécutives.

Toutefois, en cas de maladie dûment constatée, le mandat peut être renouvelé autant de fois que nécessaire. L'état de maladie est constaté par un médecin. Le certificat médical sera joint à la procuration.

La délégation est « *toujours révocable* ». Elle peut donc être annulée à tout moment, par révocation expresse signée du mandant.

Un cas particulier se présente toutefois : celui où le conseiller empêché vient finalement assister à la séance pour laquelle il a donné procuration à l'un de ses collègues et cela, sans révoquer la délégation.

Le juge administratif a, sur ce point, adopté une position quelque peu contradictoire.

En effet, le Conseil d'Etat a d'abord estimé qu'en pareille hypothèse, « *aucune disposition législative ou réglementaire lui* [le conseiller empêché finalement présent] *fait obligation de résilier la délégation et de voter personnellement ; qu'ainsi la participation de son mandataire au scrutin […] n'est pas entaché d'irrégularité* »(CE, 16 janvier 1987, n° 77055).

En revanche, la cour administrative d'appel de Bordeaux en a jugé différemment, considérant que la présence du conseiller empêché faisait obstacle au vote du conseiller qui en avait reçu procuration (CAA Bordeaux, 25 mars 2008, n° 06BX00274).

Dans cette affaire, une conseillère municipale avait informé par courrier, la maire de la commune qu'elle ne pourrait assister à la totalité de la réunion du conseil municipal et qu'elle avait donné à cet effet pouvoir écrit à un autre élu pour lui déléguer son vote ; l'intéressée avait indiqué dans ce même courrier qu'elle escomptait toutefois participer activement à la délibération pendant le temps de sa présence ; se fondant sur l'existence de ce pouvoir écrit, la maire a interdit à cette conseillère de participer à quelque délibération que ce soit et l'a obligée à demeurer du côté du public lors de la séance.

Le juge a considéré qu' « *eu égard au contenu non équivoque du courrier susmentionné, la maire ne pouvait ignorer la volonté de cette élue de remplir pleinement ses fonctions pendant sa présence en séance ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'obligeait l'intéressée à procéder à une révocation expresse de son pouvoir pour ce faire ; que l'obstacle ainsi mis à la participation aux débats de cette élue pendant le temps de sa présence a été de nature a été de nature à entacher d'illégalité la délibération litigieuse, alors même que l'intéressée avait quitté la séance au moment où le vote portant sur l'approbation de la carte communale a eu lieu et que l'élu ayant reçu délégation avait pu voter en son nom* ».

Modèle de mandat

La délégation de vote peut être rédigée de la manière suivante

Je soussigné, ……, conseiller municipal de la commune de ……, empêché d'assister à la séance du conseil municipal qui se tiendra le ……, déclare donner pouvoir à mon (ou ma) collègue M. (ou Mme) ……pour voter en mon nom au cours de ladite séance.

Fait à ……, le ……

Signature

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

LE SYSTEME DE LA SUPPLEANCE

La suppléance permet à un élu titulaire d'être remplacé par un autre élu lors d'une absence ponctuelle.

La suppléance du maire

En cas d'empêchement du maire, l'article L.2122-17 du CGCT organise sa suppléance afin d'éviter toute carence dans l'administration communale : « *En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau* ».

La suppléance dure tant que persiste la cause qui empêche le maire d'exercer lui-même ses fonctions.

Lanotion d'absence

La notion d'absence a été posée par le Commissaire du gouvernement Riboulet (concl. CE du 22 décembre 1911, Legrand, Rec. Lebon p. 1222) qui précise que « *l'absence ne motivera la suppléance de droit que dans les strictes limites où elle constitue un empêchement à l'exercice, par le maire, des fonctions municipales* ».

La notion d'absence, se définit donc comme étant une situation d'éloignement momentanée du maire ne lui permettant pas d'exercer convenablement ses fonctions.

Un autre arrêt du Conseil d'Etat précise qu'il faut prendre en compte la situation de la commune et l'éloignement du maire. L'absence n'est déclarée que si le maire ne peut pas être joint facilement ou si, en tout état de cause, son éloignement ne lui permet pas d'agir par lui-même (CE, 18 mars 1996, n° 140860).

Les pouvoirs du suppléant

Le suppléant ne peut remplacer le maire que pour des actions qui sont indispensables à la bonne marche de l'administration et qui ne peuvent pas attendre l'intervention du maire. On dit que le suppléant ne peut qu'expédier les affaires courantes (CE, 20 janvier 1926, Lajous).

Cela signifie que l'adjoint suppléant, a, dans ce cas, une compétence générale opposée aux compétences limitées qui peuvent lui être accordées en vertu d'un arrêté de délégation

assistance, par lequel le maire « se décharge » de certaines de ses fonctions pour alléger sa tâche.

A titre d'exemple le juge administratif a ainsi précisé que « *dans le cas où le maire est empêché, des conventions par lesquelles la commune accorde sa garantie à des emprunts contractés par une société d'économie mixte sont compétemment signées par le premier adjoint, agissant en qualité de suppléant du maire empêché, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que le deuxième adjoint bénéficie d'une délégation de signature pour signer les conventions relatives aux emprunts* » (CE, 19 mai 2000,n°208542).

De façon générale, l'adjoint remplace le maire pour les missions exercées au nom de la commune ou de l'Etat (CE,18 juin 1969, n^{os} 73426 et 73426).

Il a donc notamment compétence pour convoquer le conseil municipal (CE, 25 juillet 1986, n° 67767) et pour modifier l'ordre du jour du conseil municipal qu'il préside (CAA Douai, 30 décembre 2003, n°02DA00178).

La signature des actes dans le cadre de la suppléance

Lorsque l'adjoint signe des documents en vertu de la suppléance, il doit indiquer en apposant sa signature la mention suivante : « Pour le maire empêché / décédé / révoqué / démissionnaire. L'adjoint ».

La suppléance d'un membre du conseil municipal

Un conseiller municipal peut donner procuration à un autre membre de l'assemblée.

La suppléance d'un conseiller communautaire

Les communes qui disposent d'un seul conseiller communautaire

Seules les communes qui ne possèdent qu'un seul conseiller communautaire dans une communauté de communes ou d'agglomération bénéficient d'un suppléant (article L.5211-6). La désignation d'un suppléant pour les communautés urbaines n'est pas prévue par la loi.

Le conseiller suppléant :

- assiste aux réunions du conseil communautaire à la place du conseiller titulaire lorsque celui-ci est empêché temporairement.

- peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence dès lors que le conseiller titulaire en a avisé le président de l'établissement public.
- est systématiquement destinataire des convocations aux réunions de l'organe délibérant, ainsi que des documents annexés à celles-ci.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants :le conseiller suppléant est le premier membre du conseil municipal suivant dans l'ordre du tableau n'exerçant pas de mandat communautaire, soit le 1er adjoint (article L.273-12 du code électoral).

Dans les communes de 1 000 habitants et plus : le conseiller suppléant est le premier conseiller municipal qui n'exerce pas de mandat communautaire (article L.273-10 du code électoral).

Les communes qui disposent de plusieurs conseillers communautaires

Lorsque la commune dispose de plusieurs conseillers communautaires, la suppléance est assurée par un autre membre du conseil communautaire auquel le conseiller titulaire aura donné procuration.

Il peut s'agir d'un conseiller communautaire élu dans une autre commune membre de l'EPCI (CE, 24 septembre 1990, n° 109495).

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

EST-IL OBLIGATOIRE D'ADOPTER UN REGLEMENT INTERIEUR ?

Le conseil municipal des communes de 1 000 habitants et plus doit adopter son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation.

La jurisprudence a donné aux termes de cet article une portée absolue. Le Conseil d'Etat a en effet jugé que les conseils municipaux sont tenus d'adopter les dispositions prévues par l'article L.2121-8 (CE, 12 juillet 1995, n° 155495 et CE, 12 juillet 1995, n° 157092).

Il est important de souligner qu'ils'agit là d'une compétence exclusive du conseil municipal qui a seul qualité pour élaborer, puis adopter le règlement intérieur.

Une telle obligation s'impose aussi aux EPCI comprenant au moins une commune de 1 000 habitants ou plus (article L.5211-1 alinéa 2).
Dans les communes de moins de 1 000 habitants, si cette obligation n'existe pas, rien ne s'oppose en revanche à ce qu'un règlement intérieur soit établi. Il a été jugé que le conseil municipal apprécie librement dans ce cas l'opportunité d'établir un tel document (TA Toulouse, 15 juin 1987, Juris-Data n° 1987-051474).

Le contenu du règlement

Les principes

Le contenu du règlement intérieur est fixé librement par le conseil municipal qui peut se doter de règles propres de fonctionnement interne, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Mais le contenu de ce règlement ne doit pas en vicier la nature. Le principe de base est qu'il ne doit, par définition, porter que sur des matières relevant d'un règlement intérieur de conseil municipal (CE, 28 janvier 1987, n° 83097) ; il doit véritablement s'agir des seules mesures concernant le fonctionnement interne du conseil municipal (CE, 18 novembre 1987, n° 75312, pour la présentation des comptes-rendus des séances) ou qui ont pour objet de préciser les modalités de détail de ce fonctionnement (TA Toulouse, 15 juin 1987, susvisé).

Les dispositions obligatoires

Si le conseil municipal dispose, en la matière, d'une large autonomie, le CGCT, complété par la jurisprudence, lui imposent néanmoins l'obligation de fixer dans son règlement intérieur certains éléments.

Pour les communes de 1 000 habitants et plus :

- Les règles de présentation et d'examen ainsi que la fréquence des questions orales (article L.2121-19).
- Les modalités d'exercice du droit d'expression des élus minoritaires dans le bulletin municipal (article L.2121-27-1).
- Les modalités de présentation des comptes-rendus et des procès-verbaux des séances (CE n° 75312 susvisé).
- L'autorisation délivrée au maire de demander à toute personne qualifiée, même étrangère à l'administration, de donner des renseignements sur un ou plusieurs points faisant l'objet d'une délibération (CE, 10 février 1995, n° 147378).

Pour les communes de 3 500 habitants et plus lorsqu'une délibération concerne un contrat de service public :

- Les conditions d'organisation du débat d'orientations budgétaires (article L.2312-1).
- Les conditions de consultation par les conseillers municipaux des projets de contrats ou de marchés (article L.2121-12).

Les dispositions facultatives

Doivent figurer dans le règlement intérieur toutes les règles de fonctionnement du conseil municipal, qu'elles soient prévues par les lois et règlements, ou qu'elles résultent de propositions de conseillers municipaux.

C'est ainsi que le règlement intérieur peut comporter des dispositions concernant :

La tenue des séances : peuvent être précisées les conditions dans lesquelles :

- le public ou la presse peut assister aux séances ;

- les conseillers peuvent prendre la parole ;

- les fonctionnaires municipaux peuvent assister aux séances et intervenir dans le cours du débat.

L'organisation des débats : pour l'examen de chaque affaire soumise à délibération, le règlement intérieur peut définir une procédure de présentation et de discussion :

- résumé oral du dossier ;

- limitation du temps de parole de chaque intervenant.

L'organisation interne du conseil municipal : le règlement intérieur peut définir la composition et le rôle des commissions municipales chargées d'étudier les dossiers avant leur inscription à l'ordre du jour. Il peut en préciser :

- les pouvoirs (uniquement consultatifs) ;

- les règles de fonctionnement interne ;

- les modalités selon lesquelles elles rendent leurs avis.

Portée juridique et contrôle du règlement

Le règlement s'impose en premier lieu aux membres du conseil municipal. Il s'ajoute, en ce qui les concerne, au « *bloc de légalité* » (lois et règlements) que chaque délibération doit respecter.

Le règlement intérieur s'impose également au maire. C'est ainsi qu'il ne peut refuser d'enregistrer la création d'un groupe d'élus fait conformément au règlement (CAA Nantes, 1er mars 2001, n° 96-2868). Dès lors, le maire qui en méconnaît les dispositions commet une illégalité (CE, 23 mars 1994, n°100486, pour une demande de révision du règlement intérieur).

Par voie deconséquence également, la méconnaissance d'un article du règlement intérieur constitue une irrégularité substantielle qui entraîne l'illégalité de la délibération (CAA Versailles, 6 juillet 2006, n° 05VE01393 : annulation de la délibération adoptant le plan local d'urbanisme pour méconnaissance d'une des règles fixées par le règlement intérieur).

Le législateur a prévu un contrôle sur la légalité des dispositions du règlement intérieur puisque l'article L.2121-8 alinéa 2 indique que ce document peut être déféré devant le tribunal administratif. Tel est le cas lorsqu'il contient des dispositions contraires à la loi.

La délibération adoptant ou modifiant le règlement intérieur constitue un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE Sect., 10 février 1995, n° 129168 ; CE n° 147378susvisé).

Les dispositions du règlement intérieur ne forment pas un ensemble indivisible. Dès lors, est recevable la requête tendant à l'annulation partielle de certaines dispositions (CE n° 147378 susvisé).

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUI ASSURE LA PRESIDENCE ET LA POLICE DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE ?

Le principe de la présidence du maire

Selon l'article L.2121-14, le conseil municipal est présidé par le maire et, à défaut, par celui qui le remplace.

En cas d'absence ou d'empêchement, le maire est remplacé par un adjoint dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre des nominations (article L.2122-17).

L'exception à la présidence du maire

La séance consacrée à l'élection du maire

La séance au cours de laquelle le maire est élu est présidée par le doyen d'âge (article L.2122-8).
Une fois l'élection du maire achevée, la présidence lui échoit.

Le vote du compte administratif

L'article L.2121-14 impose que « *dans la séance où le compte administratif du maire est débattu, le conseil municipal élit son président* » et ce, avant les débats (CE, 28 juillet 1999, n° 168971). Tout conseiller municipal peut être élu président de séance. C'est le maire en exercice qui préside la séance au cours de laquelle le président spécial est élu.
Toutefois, lorsque le compte administratif débattu relève exclusivement des opérations effectuées par un précédent maire, il n'y a pas lieu d'élire un président spécial, la séance pouvant être présidée par le maire en fonction (TA Nice, 2 août 1985)
Le maire peut assister aux débats mais il doit se retirer au moment du vote (CE, 22 mars 1996, n° 115127). Il ne peut pas exercer les procurations qu'un membre du conseil municipal lui aurait remis (TA Besançon, 27 mai 2004, n° 0200466).
Si le maire ne s'est pas retiré au moment du vote ou s'il a présidé la séance, le juge permet au conseil municipal de se réunir ultérieurement pour régulariser la situation (CE n° 115127 susvisé).

Le rôle du président de séance

Les fonctions du président de séance sont les suivantes :

- Police de l'assemblée.
- Ouverture, suspension et clôture de la séance, vérification du quorum en procédant à l'appel nominal des membres du conseil.
- Appel des affaires inscrites à l'ordre du jour.
- Direction des débats, distribution de la parole.

- Constat des résultats des votes auxquels il a fait procéder.

La police de l'assemblée

L'autorité compétente pour la police de l'assemblée

Selon l'article L.2121-16, le maire détient seul la police de l'assemblée.
En cas d'absence ou d'empêchement du maire, c'est le président de séance qui est investi de cette prérogative puisque, d'après l'article L.2121-14, il remplace le maire dans ses fonctions de président de l'assemblée.

Les missions de police

Ces missions sont définies par les termes mêmes de l'article L.2121-16 qui prévoit que le maire « *peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit,*[le maire] *en dresse procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi* ».

Expulsion de la salle du conseil municipal

Confronté à une personne du public qui gêne le déroulement de la séance du conseil municipal, le maire peut d'abord rappeler à l'ordre l'auteur des troubles.
En cas de besoin, il peut également faire expulser l'individu ou l'expulser lui-même, mais il ne doit, pour cela, recourir « *à aucune violence excessive ou injustifiée* » (TGI Besançon, ch. corr., 28 janvier 1975). En effet, n'est pas considérée comme pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires (article 122-4 du code pénal).
Si le besoin s'en fait sentir, le maire peut requérir les agents de la force publique.

Le maire peut également expulser un conseiller municipal qui perturbe la séance mais cette mesure, d'une « *exceptionnelle gravité* », ne peut être « *envisagée que dans des cas extrêmes (violences, voies de fait, …)* » (Rép. Min. n° 35472, JO AN du 6 mai 1996).
Cette réponse ministérielle ajoute que « *si le comportement d'un conseiller est de nature à perturber l'organisation de la séance, le maire peut procéder à des rappels à l'ordre, retirer la parole au conseiller concerné, éventuellement suspendre la séance pour quelques instants, afin de reprendre l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour dans des conditions satisfaisantes. Dans le cas où ces différentes mesures seraient sans effet, si l'attitude du conseiller en cause ne permettait pas la poursuite de la séance, son expulsion pourrait être prononcée, sous réserve de l'appréciation souveraine de la juridiction administrative. Il pourrait être considéré que les termes généraux de la loi visant "tout individu" englobent indistinctement les conseillers municipaux et le public, comme l'a fait la Cour d'Aix dans un arrêt du 24 décembre 1914. Le maire, pour maintenir l'ordre public et si les circonstances l'exigent, peut requérir les agents de la force publique* ».

Tenue des débats

Le maire doit veiller à ce que les débats restent corrects. Il peut retirer aux conseillers la parole dès lors qu'ils excèdent les limites acceptables de la liberté d'expression. Tel est le cas de propos diffamatoires, outrageants ou injurieux. Le maire doit appeler l'orateur à la modération et, le cas échéant, lui retirer la parole. S'il ne le fait pas, sa responsabilité pourra être recherchée.

Contrôle de l'entrée de la salle du conseil municipal

En cas d'incidents répétés lors des séances du conseil municipal, le maire peut faire contrôler l'entrée de la salle et interdire son accès aux personnes qui jouent les éléments perturbateurs :

- CAA Nancy, 18 novembre 2004, n° 00NC00983 : dans cet arrêt, le juge a considéré « *qu'il appartient au maire […] de prendre les mesures destinées à empêcher que soit troublé le déroulement des séances publiques du conseil municipal, y compris en faisant interdire, pour des raisons de sécurité et d'ordre publics, l'accès à la salle aux personnes dont le comportement traduit l'intention de manifester et de perturber les travaux de l'assemblée délibérante* ».
- CE, 14 décembre 1992, n° 128646 : le juge a estimé que « *si le maire de Toul a fait contrôler, le 17 décembre 1990, l'entrée de la salle dans laquelle se réunissait habituellement le conseil municipal et où il était convoqué pour tenir une séance ce jour-là, il résulte des pièces du dossier que l'accès a été refusé à un groupe de personnes, dont certaines portaient des pancartes et du matériel sonore, et qui, par la suite, ont fait irruption dans la salle par une autre issue, et ont empêché, par leurs manifestations bruyantes, le déroulement normal de la séance ; qu'en faisant ainsi interdire l'accès de la salle des délibérations à ces personnes, afin de prévenir le renouvellement d'incidents qui avaient eu lieu lors de la précédente séance et en avaient perturbé la tenue, le maire n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, fait irrégulièrement usage de ses pouvoirs de police, et n'a pas, en faisant effectuer ce contrôle, méconnu le principe de publicité des séances* ».

La suspension de séance et le renvoi

Lors des débats, le maire peut décider de suspendre ou de renvoyer l'affaire inscrite à l'ordre du jour à une séance ultérieure.
Il faut distinguer la suspension de séance qui permet une reprise sans convocation, du renvoi à une séance suivante qui exige une nouvelle convocation.
Seul le président de séance peut décider de mettre en œuvre la suspension de séance, laquelle correspond à une brève interruption des débats afin de permettre, par exemple, un rappel à l'ordre, une discussion entre certains conseillers municipaux ou l'intervention d'un tiers. La reprise de la séance après une courte suspension ne doit pas être considérée comme une nouvelle séance et, par là-même, n'exige pas une nouvelle convocation (CE, 14 février 1986, n° 57476).
Le renvoi est décidé par le maire, pendant la séance. Une séance poursuivie le lendemain du jour où elle a été commencée ne peut être considérée comme suspendue mais renvoyée (CE, 5 février 1986, n° 46640 : pour une séance tenue à 18h30, commencée la veille à 20h30 et interrompue à 0h15).

Sont considérées comme des mesures d'ordre intérieur le fait d'ouvrir, lever ou suspendre la séance.
Ces décisions ne sont donc pas susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 2 décembre 1983, n°43541).

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLE EST L'ETENDUE DU CARACTERE PUBLIC DES SEANCES DU CONSEIL MUNICIPAL ?

Selon l'article L.2121-18, les séances du conseil municipal sont publiques. Il s'agit là d'un principe général qui garantit aux citoyens le droit d'être informés des décisions de leurs représentants, mais également de connaître des débats qui y concourent. Ce libre accès est autorisé à toute personne sous réserve qu'elle adopte une attitude passive.
A défaut, le conseil municipal pourrait décider de se réunir à huis clos.

Le principe du libre accès aux séances publiques du conseil municipal

La séance du conseil municipal étant publique, toute personne doit pouvoir accéder à la salle et y pénétrer à tout moment et le plus librement possible.
Ainsi le maire ne peut en réserver l'accès aux seules personnes munies de cartes d'invitation distribuées par lui ou ses conseillers (CE, 30 novembre 1979, Parti de libération coloniale de la Guyane française).

Toutefois, des motifs de sécurité et d'ordre public permettent au maire de limiter le nombre de personnes admises. Des personnes qui portaient des pancartes et dont l'intention était manifestement de perturber le cours de la séance ont ainsi pu se voir interdire l'accès à la salle de réunion (CE, 14 décembre 1992, n° 128646).

Il a été jugé qu'en l'absence d'impossibilité matérielle d'aménager pour le public une petite partie de la salle où se réunit le conseil municipal, l'utilisation d'un hall contigu ne permet pas d'assurer la publicité des séances en raison de l'étroitesse de la porte de communication (TA Bordeaux, 13 mars 1985, Maurin et Gil).

En cas de non-respect de cette règle du libre accès aux séances du conseil municipal, les décisions limitant les entrées sont annulées (CE, 21 mai 1982, n° 23398), ainsi que les délibérations prises dans ces circonstances (CE, 2 octobre 1992, n° 93858).

L'attitude du public

♦
Le droit d'assister aux séances a pour corollaire le droit de se taire : l'assistance doit être passive et muette.

Les auditeurs ont la possibilité d'écouter, de prendre note, d'enregistrer mais ne peuvent, d'aucune manière, participer aux délibérations du conseil municipal faute de quoi le président de séance peut opérer un rappel à l'ordre ou expulser les éléments perturbateurs.

L'interdiction de la participation du public à la séance du conseil municipal

La participation active du public à la discussion d'une délibération, même s'il ne participe pas au vote, entache la délibération du conseil municipal d'illégalité (TA Besançon 15 avril 1999, n°961021).
Ainsi, un conseiller municipal, soucieux de connaître l'avis des administrés pendant la séance sur une question à l'ordre du jour, ne peut de son propre chef interroger le public, si ce n'est au cours d'une suspension de séance décidée par le maire (Rép. Min. n° 16704, JOAN du 9 octobre 1989).
Par ailleurs, un débat entre le conseil municipal et le public après la levée de la séance peut être prévu dans le règlement intérieur si ce débat n'a pas de caractère obligatoire et ne donne lieu à aucune décision (TA Paris, 20 décembre 1996, n° 9607247/4).

L'audition d'une personne extérieure au conseil municipal

Le juge administratif considère que rien n'empêche qu'avant la séance, le conseil municipal procède à l'audition de tiers, qu'il s'agisse du représentant du préfet ou de toute personne compétente (CE, 3 décembre 1975, n° 95844).
Il s'agit dans ce cas, de séances privées qui constituent des réunions préparatoires à une décision qui sera prise lors d'une séance publique du conseil municipal.

Lors des séances publiques, le juge peut parfois accepter l'audition de personnes étrangères lors des réunions publiques du conseil municipal. Le juge veille donc à ce que ces interventions n'influencent pas directement les décisions du conseil municipal et ne portent pas atteinte à la compétence de l'assemblée.
Aussi, elles doivent se retirer au moment du vote pour qu'aucune pression ne s'exerce sur la liberté d'opinion des conseillers (CE, arrêts 1er juillet 1927 De Ribains ; CE, 9 octobre 1968 Pigalle ; CE, 3 décembre 1975, Ministère de l'Intérieur c/ Mouvement de défense des intérêts des habitants de Plottes).
Il s'agit de tiers compétents dans un domaine particulier et qui sont chargés de donner un avis objectif et professionnel, afin de compléter l'information des conseillers municipaux.

Le juge administratif a accepté l'intervention d'une personne qualifiée pour informer le conseil municipal lorsque le règlement intérieur stipule que le maire peut demander « *à toute personne qualifiée, même étrangère à l'administration, de donner des renseignements sur un ou plusieurs points faisant l'objet d'une délibération* » (CE, 10 février 1995, n°147378). Ont également été admises les auditions de la secrétaire de mairie sur les modalités d'acquisition ou d'échanges de terrains (CE, 28 novembre 1923, Genichou), de la compagnie des tramway lorsque la question des tarifs a été débattue (CE, 12 novembre 1921, Le Vessel), l'audition du représentant du préfet au cours des débats d'une commission départementale de coopération intercommunale (CE, 10 octobre 2003, n° 250116).

Les réunions à huis-clos

Sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité des membres présents ou représentés qu'il se réunit à huis clos (article L.2121-18 alinéa 2).
Dans les EPCI, c'est sur la demande de 5 membres ou du président que l'assemblée délibérante peut décider, sans débat, qu'elle se réunit à huis clos (article L.5211-11).

En vertu de ces dispositions, il est indispensable que la demande soit présentée par le maire ou trois conseillers. Un adjoint peut formuler une telle demande à condition qu'elle soit reprise immédiatement à son compte par le maire et qu'elle soit acceptée à l'unanimité par l'assemblée (CE, 27 avril 1994, Commune de Rance).

Le vote préalable du conseil municipal

Le conseil municipal doit voter, sans débat préalable, sur le vote à huis clos de la séance. Est ainsi illégale la réunion à huis clos sur décision du maire sans que le conseil municipal ait été au préalable appelé à se prononcer (CE, 4 mars 1994, n° 91179). La décision est adoptée à la majorité absolue des membres présents ou représentés. Elle peut être prise à tout moment de la séance.

Le conseil municipal vote cette décision en réunion publique, puis, éventuellement, continue à siéger à huis clos. Le conseil municipal ne peut pas décider que toutes les séances seront adoptées à huis clos, il doit le voter pour chaque séance.

Les modalités du huis clos
Lorsque le conseil municipal décide de poursuivre à huis clos, tous les tiers à la séance doivent sortir. Seule la secrétaire de mairie et les auxiliaires du secrétaire de séance sont autorisés à y assister (CE, 28 janvier 1972, n°83128).

La circonstance que la séance se déroule à huis clos ne dispense pas de mentionner au procès verbal et au registre des délibérations les questions abordées (CE, 27 avril 1994, commune de Rance).
Le retour en séance publique ne nécessite aucun vote formel mais suppose l'assentiment des membres du conseil municipal présents (CE, 14 décembre 1992, Feidt).

Les motifs du huis clos
Le conseil municipal est seul juge de l'opportunité de siéger à huis clos (CE, 19 juin 1959, Binet).
Toutefois, un recours systématique au huis clos constitue une violation des séances du principe de publicité qui peut être sanctionnée en cas de contentieux car considéré comme un détournement de pouvoir (CAA, Lyon, 6 novembre 2003, n° 02LY00442).

La décision du huis clos doit reposer sur un motif valable et justifié qui repose souvent sur deux hypothèses principales :

- garantir la sérénité des débats nécessaires à la prise de décision. Elle peut être mise en cause par des menaces proférées à l'encontre des élus ou des incidents survenus dans le public au cours de la séance (CE, 14 décembre 1992, n° 128646).
- Préserver une délibération susceptible de faire naître un conflit entre l'intérêt privé et l'intérêt local.

Ainsi, s'il est justifié, le huis clos peut être utilisé pour l'élection du maire et des adjoints (CE, 28 janvier 1972, n° 83128) ou pour toute affaire relevant des attributions du conseil (CE, 17 octobre 1986, commune de Saint Léger en Yvelines).

Les cas où le huis clos est interdit

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis-clos sur les questions suivantes (article 432-12 du code pénal) :

- Le maire, les adjoints ou les conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens (mobiliers ou immobiliers) ou la fourniture de services (limité à 16 000 € par an).
- Ils peuvent également acquérir un terrain communal pour y construire leur habitation ou un bien communal pour l'exercice de leur activité professionnelle, ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement.

Le contrôle restreint du juge administratif

Le juge administratif exerce un contrôle restreint sur la décision du conseil municipal de délibérer à huis clos (CE, 19 mai 2004, n° 248577).

Le juge a ainsi considéré qu'était illégale la réunion à huis clos, suite à des troubles à l'ordre public, décidée par le maire sans vote public du conseil municipal (CAA Douai, 20 décembre 2001, n° 98DA12491).

Le vote à huis clos par le conseil municipal ne suffit pas à garantir la légalité de la décision puisque le juge contrôle « *l'exactitude matérielle des faits ayant motivé la décision de siéger à huis clos* » et annule la délibération lorsqu'il se rend compte que les motifs avancés pour voter à huis clos ne sont pas avérés. En l'espèce, le vote à huis clos était motivé par des troubles à l'ordre public, or le juge a constaté que cette réalité n'était pas établie par les pièces du dossier (CAA Douai, 24 avril 2002, n° 98DA01835).

Durant la crise sanitaire

Pendant la crise sanitaire, des modalités spécifiques de réunion du conseil municipal et de son caractère public doivent être appliquées (ordonnance n°2020-562 du 13 mai 2020 et circulaire du 15 mai 2020). En effet, pour respecter les critères de distanciation sociale (soit 4m² pour une personne), 3 possibilités peuvent être envisagées pour la publicité des débats du conseil municipal :

- La fermeture de la séance au public est décidée dès la convocation : la retransmission en direct de la séance doit donc être organisée, et ce par tous moyens (diffusion sur internet, sur un écran à l'extérieur, image et/ou son par exemple).
- Dès la convocation, il est décidé d'organiser une séance publique mais avec un nombre maximum de personnes dans le public. Dans ce cas, il n'y a pas besoin d'organiser une publicité des débats. Mais cela reste possible.
- Il peut être décidé de réunir l'assemblée dans les conditions de droit commun avec

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

LES DEBATS DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE PEUVENT-ILS ETRE ENREGISTRES ET RETRANSMIS ?

L'article L.2121-18 pose le principe du caractère public des séances du conseil municipal et du conseil communautaire. A partir de ce principe, la jurisprudence a consacré et encadré, le droit d'enregistrer les débats de l'assemblée municipale, ainsi que le droit de retransmission de ces séances.

Le droit d'enregistrement des séances de l'assemblée délibérante

Etendue du droit d'enregistrement

Le droit d'enregistrer les séances du conseil municipal appartient, selon le juge, tant aux personnes qui assistent dans le public à la séance qu'aux conseillers qui y participent (CE, 25 juillet 1980, M. Sandré ; Rép. Min. n° 35890, JO AN du 10 février 2009).

Par ailleurs, si la jurisprudence s'est essentiellement prononcée sur l'utilisation du magnétophone, elle s'est adaptée aux nouvelles technologies (caméscope, caméra numérique) en les autorisant également (TA Caen, 18 juin 2009, n° 0901376, pour un caméscope). Elle préconise « *la liberté des participants et des assistants de prendre connaissance des débats du conseil municipal et d'en conserver des traces littérales par tout procédé technique de leur choix* » (TA Orléans, 2 mars 1979, M. Sandré,).

Limites du droit d'enregistrement

Le maire peut prendre, au titre de son pouvoir de l'assemblée, des mesures individuelles (rappel à l'ordre) ou de portée générale au cours de la séance de l'assemblée délibérante.

Toutefois, le juge considère illégale l'interdiction du maire de procéder à l'enregistrement des débats de la séance du conseil municipal dès lors que les modalités d'enregistrement ne

sont pas de nature à troubler le bon ordre des travaux de l'assemblée délibérante (CAA Bordeaux, 24 juin 2003, n° 99BX01857).

De même, le règlement intérieur d'un conseil municipal ne peut légalement « *soumettre à autorisation l'utilisation par les conseillers municipaux des moyens d'enregistrement audiovisuel à autorisation préalable alors que ce régime d'autorisation préalable ne résulte d'aucun texte de nature législative ou réglementaire, qu'il aboutit à donner moins de droits aux conseillers municipaux qu'aux membres du public assistant aux séances et que la commune ne fait état d'aucune circonstance particulière qui permette de regarder comme nécessaire une telle mesure* » (CAA Bordeaux, 3 mai 2011, n° 01BX02707).

Comme il est d'usage en matière de police, il est à noter que les mesures d'interdiction générales et absolues sont illégales (CE, 2 octobre 1992, n° 90134). Il n'est donc pas possible d'interdire à un particulier de filmer les débats du conseil municipal, sauf à pouvoir justifier que cet enregistrement risquerait de provoquer un trouble au bon déroulement des séances.

Le droit de retransmission des séances délibérantes

L'alinéa 3 de l'article L.2121-18 dispose que « *sans préjudice des pouvoirs que le maire tient de l'article L.2121-16,* [les séances du conseil municipal] *peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle* ».

Etendue du droit de retransmission

Prévu par la loi, le droit de retransmission permet non seulement une radiodiffusion des débats en temps réel, mais aussi une retransmission audiovisuelle, différée ou immédiate.

Il peut également être réglementé par le maire, agissant en vertu de son pouvoir de police de l'assemblée.

Les conseillers municipaux comme les membres de l'assistance ont le droit d'enregistrer les débats du conseil municipal et à les diffuser, éventuellement sur internet (Rép. Min. n° 35890, JO AN du 10 février 2009).

Limites du droit de retransmission

Enoncé en des termes on ne peut plus larges et, par là même, permissifs, le droit de retransmission ne va cependant pas sans soulever des interrogations quant à la loyauté et à la sincérité de ceux qui peuvent en user.

Le premier problème susceptible de se poser est celui d'une retransmission partielle, voire partiale, des débats qui en rendrait une vision tronquée.

Pour répondre à ce risque, il est à noter, d'une part, que seul le procès-verbal adopté par l'assemblée délibérante fait foi de l'authenticité de ses délibérations et, d'autre part, que

l'affichage du compte-rendu des séances permet d'informer le public de la teneur exacte des délibérations prises par l'assemblée.

En outre, la personne qui retransmet les débats du conseil municipal engage sa responsabilité sur cette diffusion.

La seconde interrogation relative aux conditions d'exercice du droit de retransmission est liée au droit à l'image, qui veut que l'image d'une personne ne puisse en principe être diffusée sans son autorisation préalable.

Le droit à l'image, construction prétorienne de la jurisprudence civile, constitue une composante du droit au respect de la vie privée assuré par l'article 9 du Code civil.

L'on voit donc que la finalité de ce droit est d'empêcher les atteintes à la liberté ou au secret de la vie privée.

Or, la jurisprudence considère que l'enregistrement des débats du conseil municipal sur cassette vidéo n'est pas de nature à porter atteinte au droit d'image des élus, qui est protégé dans le code civil (article 9) dans le cadre de la vie privée mais qui ne concerne pas les élus dans le cadre de leur fonctions (Rép. Min. n° 39180, JO AN du 30 novembre 2004).

Ainsi, au cours d'une séance du conseil municipal, seule une personne du public pourrait revendiquer le droit à la protection de son image.

Durant la crise sanitaire

Pendant la période de crise sanitaire, et afin de limiter le nombre de personnes présentes dans un même lieu, il est recommandé de tenir les réunions des assemblées délibérantes par des moyens de téléconférence. Pour rappel, seules quelques délibérations nécessitent la présence physique des élus car le vote se fait à bulletin secret (par exemple l'élection du maire).

Ainsi, l'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020ouvre la possibilité pour les collectivités territoriales d'utiliser tous les moyens de téléconférence (visioconférence ou audioconférence) sous réserve que tous les participants aient bien pris connaissance des modalités techniques permettant de se connecter.

En complément, vous trouverez des modèles d'actes et des précisions techniques en cliquant sur les liens suivants

Des modèles d'actes :

- Une délibération organisant une séance de l'assemblée délibérante par téléconférence
- Un modèle de convocation d'une réunion du conseil municipal à distance.

Des précisions techniques :

- Une présentation des solutions de téléconférence
- Un comparatif des solutions de téléconférence proposées

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLES SONT LES CONDITIONS D'ADOPTION DES DELIBERATIONS ?

Définitions et remarques préalables

L'adoption des délibérations nécessite tout d'abord un débat préalable et un maire ne peut imposer qu'un point de l'ordre du jour ne donne pas lieu à débat (TA Pau, 7 juin 2005, Brethes et autres).
Le vote peut se définir comme la manifestation de l'expression du conseil municipal.
Le scrutin n'est qu'une modalité de vote légalement encadrée. Deux types de scrutin sont prévus par le CGCT : le scrutin public et le scrutin secret.
Mise à part ces deux cas de figure où la manifestation de la volonté du conseil municipal est précisée par le code, il n'existe pas de formalisme de vote particulier.
L'adoption d'une délibération n'est même pas soumise à un vote formel préalable. Après un débat effectif, même succinct, faisant suite à une question précise du maire, la délibération est adoptée dès lors que l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers a pu être constaté par le président de séance (voir en ce sens CE, 28 juillet 1993, n° 135903 ; CE, 22 mars 1996, n° 115127).

Le cas des délibérations rattachées

Les délibérations sont dites « *rattachées* » dès lors qu'elles ne figurent pas à l'ordre du jour, qu'elles n'ont pas été régulièrement débattues et qu'elles portent toutefois la date du jour où une séance de conseil municipal a eu lieu. C'est pourquoi on les dit rattachées à la séance au cours de laquelle elles auraient dû être discutées, si, par négligence ou erreur, le maire n'avait pas omis de les y inscrire. C'est en effet, dans le but de réparer une faute matérielle que, le plus souvent, il est procédé de cette façon.

C'est parfois à une séance fictive du conseil municipal que ces décisions sont attribuées (CE, 11 avril 1986, n° 60580 : « *la délibération portée au registre municipal à la date du 21 décembre ne correspond à aucune réunion du conseil municipal valablement tenu à cette date* », le maire avait « *raccroché* » à une réunion, qualifiée de réunion d'information par le juge, une séance du conseil municipal lors de laquelle le quorum n'avait pas été atteint).

Les délibérations, qui résultent d'une telle procédure, sont prises en dehors de toute volonté clairement exprimée par le conseil municipal. Le juge a reconnu, de plus, que le fait de faire adopter par l'assemblée délibérante, dans une séance ultérieure, lesdites délibérations « *avec effet de la date de leur rédaction, ne saurait entraîner régularisation des actes dont il s'agit* » (CE, 4 février 1991, n° 68137). Il s'ensuit que, portée devant la juridiction administrative et/ou la juridiction pénale, cette pratique peut être sanctionnée et, ce, de façon concomitante.

Le juge administratif a, ainsi dans l'arrêt précité du 4 février 1981, retenu dans ses considérants que « *le maire a expressément reconnu qu'aucune délibération du conseil municipal n'est intervenue aux dates indiquées sur les questions traitées et qu'il a lui-même rédigé ces prétendues délibérations en dehors d'un conseil municipal* ». Dès lors, il en conclut au rejet de la demande de la commune tendant à annuler le jugement du tribunal administratif, mais en plus, il applique les amendes prévues en cas de recours abusif.

Le juge pénal, quant à lui, peut qualifier ces délibérations qualifiées de faux au sens de l'article 441-1 du code pénal. Ainsi, la chambre criminelle de la cour de Cassation, dans un arrêt du 27 février 1984, a considéré que « *constituait un faux en écriture publique, (…), le fait, par un maire de faire établir et de signer, pour l'adresser au préfet, un extrait du registre des délibérations du conseil municipal de la commune d'Auneau relatant une délibération dont ce registre ne contient aucune trace et dont il est établi qu'elle n'a donné lieu a aucun procès-verbal* ».

Le faux et l'usage de faux sont punis de trois ans d'emprisonnement et de 45000 € d'amende (article 441-1 du code pénal).

Le calcul de la majorité absolue

Comme le rappelle l'article L.2121-20, les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimées et non des votants ce qui exclut les bulletins blancs. Les abstentions ne sont pas comprises dans ce décompte. Le refus de prendre part au vote n'a d'autre signification qu'une simple abstention (Rép. Min. n° 26978, JO A N du 27 janvier 2004). Par ailleurs, la mention au procès-verbal de ce refus n'a rien d'obligatoire (Rép. Min. n° 49261, JO AN du 7 décembre 2004).
Par majorité absolue, il faut entendre le nombre de suffrages favorables à la proposition de délibération faite par le maire, nombre qui doit être supérieur à la moitié c'est-à-dire plus de la moitié.
La preuve de cette majorité est constituée par la mention qui figure au procès-verbal de séance ou dans le corps de la délibération. A titre d'exemple, si sur 11 suffrages exprimés, 6 sont favorables, la délibération est adoptée.
Deux suffrages exprimés concordants peuvent suffire pour qu'il y ait la majorité absolue permettant l'adoption d'une délibération. Dans ce cas, la majorité absolue correspondra à l'unanimité des suffrages exprimés.
Un seul suffrage exprimé ne permet donc pas d'adopter une délibération faute d'existence d'une majorité absolue.

Le partage des voix

En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante (article L.2121-20). En d'autres termes lorsqu'il y a une stricte égalité entre les voix « *pour* » et les voix « *contre* », la voix prépondérante du président fait que la décision est acquise dans le sens où ce dernier exprime son vote.
Si deux suffrages sont exprimés et que, dans ceux-ci, se trouve celui du maire votant dans un sens, et celui d'un conseiller votant dans l'autre sens, il y aura partage des voix. Mais la décision sera tout de même adoptée en raison de la prépondérance de la voix du président.

En cas de scrutin secret, la voix du président n'est jamais prépondérante (article L.2121-20). Le vote est alors bloqué.

Le vote ordinaire

Il s'agit du vote à main levée qui va être utilisé tant qu'un scrutin public ou secret n'est pas demandé. L'opinion est exprimée par un levé de main à la question posée par le président de séance (qui est contre, qui s'abstient, qui vote pour).
Le vote n'est pas utile si le consentement explicite, unanime ou majoritaire peut être constaté sans contestation (CE, 22 mars 1996, n° 115127).

Le scrutin secret

A la demande du tiers des membres

Selon l'article L.2121-21, le vote à scrutin secret a lieu si le tiers des membres présents le demande. Dans ce cas, la demande porte toujours sur un vote particulier et non sur l'ensemble des délibérations d'une séance.
Le tiers se calcule en fonction des membres effectivement présents. Ne sont pas pris en compte les conseillers absents ou représentés. La demande obéit à ses propres règles, le scrutin proprement dit aux siennes. C'est ainsi que les présents peuvent être en nombre inférieurs aux suffrages ultérieurement exprimés compte tenu des procurations (CE, 26 novembre 1948, Ourliac, Rec. Lebon 443).

Sur proposition du maire

Il peut être procédé au scrutin secret sur proposition du maire à condition que sa proposition soit approuvée par un tiers des membres du conseil (TA Dijon, 12 janvier 1993,Volatier). Toutefois, le maire ne peut pas seul décider de ce type de scrutin sous peine d'illégalité de la délibération (TA Lyon, 22 novembre 1989, Taton et a.,Rec.Lebon T. 507)

Nominations et présentations

C'est également le type de scrutin qui permet de procéder à des nominations ou présentations. Dans ces derniers cas, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue après deux tours de scrutin secret, il est procédé à un troisième à la majorité relative. En cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au plus âgé.
Néanmoins, le conseil municipal peut décider, à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret pour les nominations ou les présentations, sauf dispositions législatives ou réglementaires prévoyant expressément ce mode de scrutin.
Si une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir au sein des commissions municipales ou dans les organismes extérieurs, ou si une seule liste a été présentée après appel de candidatures, les nominations prennent effet immédiatement, dans l'ordre de la liste le cas échéant, et il en est donné lecture par le maire.

Scrutin secret obligatoire

Le scrutin secret est de plein droit obligatoire s'il y a lieu de procéder :

- à l'élection du maire et des adjoints (article L.2122.7) ;
- à la désignation des délégués de la commune dans des organismes extérieurs tels qu'un syndicat de communes (article L.5211.7).

Le scrutin public

Il a lieu, pour un vote précis, quand il est demandé par le quart des membres présents. Il ne peut avoir lieu pour tous les votes d'une séance sauf à ce que la demande soit renouvelée pour chaque adoption de délibération. Le scrutin public ne signifie pas que le vote se déroule en présence du public. Il signifie que les noms des votants avec le sens de leur vote sont mentionnés dans le procès-verbal de séance (article L.2121-21). En cas de procuration, le nom du conseiller absent ainsi que le vote du mandataire doivent être indiqués.

Chaque conseiller, à l'appel nominatif, fait connaître publiquement son vote (pour, contre ou abstention).

S'il y a simultanéité entre une demande de vote au scrutin public et au scrutin secret, c'est cette dernière qui l'emporte dès lors qu'elle est présentée par le tiers des membres même si la demande de vote au scrutin public est formée par un nombre plus élevé de conseillers (CE, 15 mai 1908, Souet, Rec. Lebon 511).

Le vote du compte administratif

Dans la mesure où, en application de l'article L.2121-14, le maire doit se retirer au moment du vote, le nombre de conseillers restants peut être pair, d'où un risque de partage de voix.
L'article L.1612-12 prévoit, pour éviter un tel cas de figure, que le compte administratif est arrêté dès lors qu'une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption. Grâce à ce système où l'on ne décompte que les voix « *contre* », le compte administratif est considéré comme adopté en cas de partage des voix (Rép. Min. n° 4982, JO Sénat du 10 août 1989).

En complément

En cas de vote à bulletin secret, la loi engagement et proximité du 27 décembre 2019 précise que **tout conseiller municipal atteint d'infirmité certaine** et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe est autorisé à se faire assister par une personne de son choix.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

COMMENT SONT TRANSCRITES LES DELIBERATIONS DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE ?

Une certaine liberté est laissée aux collectivités pour la transcription des délibérations de leur assemblée délibérante.

Cependant, les délibérations prises en matière d'interventions économiques et celles approuvant une convention de délégation de service publicdoivent faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune (article L.2121-24).

Les délibérations sont inscrites sur un registre : le registre des délibérations.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les délibérations à caractère règlementaire doivent être également publiées dans un recueil des actes administratifs. Elles peuvent l'être également, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sous forme électronique. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.

La désignation d'un secrétaire de séance

La tenue de la séance du conseil municipal commencepar la désignation du secrétaire de séance comme le précise l'article L.2121-15 : « *Au début de chacune de ses séances, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.*

Il peut adjoindre à ce ou ces secrétaires des auxiliaires, pris en dehors de ses membres, qui assistent aux séances mais sans participer aux délibérations ».

Les auxiliaires peuvent être choisis en dehors du conseil municipal par le conseil lui-même et non par le maire. Il est également illégal de prévoir dans le règlement intérieur une disposition qui donne la possibilité au maire de désigner un ou plusieurs secrétaires permanents (CE, 10 février 1995, n° 147378).

La jurisprudence considère que la nomination du secrétaire ne constitue pas une formalité substantielle prescrite à peine de nullité. Ainsi, l'absence de désignation d'un secrétaire de séance n'est pas susceptible d'entacher d'illégalité les délibérations prises par le conseil municipal dès lors qu'un conseiller municipal a effectivement accompli les fonctions de secrétaire en rédigeant le procès verbal de la séance qui a été signé par les neuf conseillers présents (CE, 9 septembre 1994, n°104996).

La rédaction des délibérations

Une organisation libre

Les règles de transcriptions sur le registre des délibérations sont régies par les articles L.2121-23, R.2121-9 et R.2122-7-1.

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le maire quel que soit le mode de transmission de ces délibérations au préfet.

Une certaine liberté est laissée aux communes quant à la tenue du registre des délibérations d'où des différences de traitement selon les collectivités.

En effet, certaines communes choisissent de tenir un registre pour les procès-verbaux de séance et un registre pour les délibérations, dans lequel ces dernières sont reproduites in extenso.

D'autres préfèrent intégrer dans le même registre les procès-verbaux de séance et les délibérations, lesquelles ne sont alors pas reprises dans leur intégralité. Il appartient au conseil municipal de fixer les modalités de transcription des délibérations sur le registre. Ce choix peut être déterminé dans le règlement intérieur du conseil municipal.

Le registre des délibérations doit au moins contenir les délibérations du conseil municipal avec un feuillet « de clôture » après la dernière délibération d'une même séance rappelant les numéros d'ordre des délibérations prises pour cette même séance.

Les mentions obligatoires dans une délibération

Aucun formalisme n'est imposé pour la rédaction des délibérations. Cependant le texte des délibérations inscrit dans le registre doit être identique à celui transmis au représentant de l'Etat (Rép. Min. n°111047, JOAN du 27 février 2007).

La réponse ministérielle précitée précise les mentions qui doivent nécessairement figurer dans la délibération :

- le jour et l'heure de la séance,
- le nom du président de la séance,
- les noms des conseillers présents et représentés,
- l'affaire débattue,

- le résultat du vote.

Ces mentions permettent de vérifier notamment, si les délais de convocation et la définition de l'ordre du jour ont été respectés.

Certaines obligations légales ou règlementaires viennent compléter les mentions qui doivent être inscrites dans les délibérations. C'est le cas, par exemple, de la date de convocation dont la mention est obligatoire (article L.2121-10) ou du nom du secrétaire de séance.

Le cas des questions diverses

Les questions diverses, puisqu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'une délibération, n'ont pas à être transcrites sur ce registre.

Elles doivent en revanche figurer dans le procès-verbal de la séance, c'est-à-dire dans le document rédigé au cours de chaque séance de l'assemblée délibérante, et qui relate tous les faits qui constituent la séance.

Elles peuvent également figurer dans le compte-rendu affiché dans la huitaine de la séance du conseil municipal à la porte de la mairie sous forme d'extraits.

Les délais de transcription

La date de transcription des délibérations sur le registre est sans incidence sur la validité de la délibération (CE, 14 octobre 1992, commune de Lancrans).

La signature des délibérations

Les délibérations doivent être signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer (article L.2121-23).

Une procédure allégée

L'article R.2121-9 simplifie cette obligation. Désormais, c'est sur le feuillet « de clôture » de la séance que les élus présents doivent signer. Cette seule signature vaut signature pour toutes les délibérations. Il n'est donc plus nécessaire de faire signer chaque délibération aux élus.

Aucun délai n'est imposé pour la signature. Elle permet d'attester que le texte de la délibération est conforme à la délibération votée par le conseil municipal.

Le refus de signature

La mention de la cause qui a empêché l'élu de signer doit être portée sur la délibération. Ainsi, « *si la signature d'un conseiller municipal ne peut être obtenue, seule la cause de ce défaut de signature doit être portée sur la délibération. Le motif peut provenir de*

l'indisponibilité de l'élu éloigné de sa commune (…) ou d'un refus opposé par le conseiller en désaccord avec la décision prise par le conseil ou avec la rédaction de la délibération. Il est exclu que la mention du motif de l'absence de signature soit assortie de commentaires récusant le contenu du procès verbal établi sous le contrôle de l'ensemble du conseil municipal (…) » (Rép. Min. n° 341, JOAN du 28 juillet 1997).

L'absence de signature

Selon la jurisprudence, l'absence de signature des conseillers municipaux présents à la séance, sans qu'il soit fait mention de la cause qui a empêché certains d'entre eux de signer, n'est pas de nature à entacher d'illégalité la délibération (CE, 28 octobre 1959, Lascaux, et Rép. Min. n° 23042, JOAN du 16 avril 1990).

Le recueil des actes administratifs

Le recueil des actes administratifs des communes

Dans les communes de plus de 3500 habitants, un recueil des actes administratifs obligatoire doit regrouper les documents suivants :

- les délibérations du conseil municipal à caractère règlementaire (article L.2121-24),

- les arrêtés du maire à caractère règlementaire (article L.2122-29).

Ce recueil doit avoir une périodicité au moins trimestrielle (article R.2121-10). Il est mis à la disposition du public, à la mairie et, le cas échéant, dans les mairies annexes. Le public est informé dans les 24 heures que le recueil est mis à sa disposition par affichage aux lieux habituels de l'affichage officiel.

Sa diffusion peut être effectuée à titre gratuit ou par vente au numéro ou par abonnement.

La publicité de ce recueil ne constitue pas un mode de publicité des délibérations mais un moyen d'information des habitants (CAA Marseille, 15 février 2000, n°98MA00992).

Le recueil des actes administratifs des EPCI

Les EPCI comprenant au moins une commune de 3500 habitants et plus doivent :

- soit transmettre les actes réglementaires dans le mois, pour affichage, aux communes adhérentes ;

- soit publier dans un recueil des actes administratifs (dont la fréquence doit être au moins semestrielle selon l'article R.5211.41) qui sera mis à disposition du public au siège de l'EPCI.

Dans ce dernier cas, le public doit être averti dans les 24 heures par affichage dans les communes concernées de la publication de ce recueil. Le recueil peut être diffusé à titre gratuit, par vente au numéro ou par abonnement.

Leprocès verbal

Le procès verbal est un document rédigé au cours de chaque séance de l'assemblée délibérante. Il relate tous les faits qui constituent la séance.

Il est rédigé par le ou les secrétaires de séances désignés par le conseil municipal en début de réunion, bien que l'article L.2121-15 ne précise pas leur rôle. Seul le secrétaire de séance a l'obligation de signer le procès verbal. Cependant, lorsqu'il est collé dans le registre des délibérations, une réponse ministérielle considère que dans ce cas les élus présents à la séance ont l'obligation de signer le procès verbal en même temps que la délibération (Rép. Min. n°111046, JOAN du 27 février 2007).

Le législateur a souhaité ne pas imposer de formalisme lourd pour sa tenue. Toutefois, l'article L.2121-26 rappelle que toute personne physique ou morale a le droit de demander communication « *sur place et de prendre copie totale ou partielle* » des procès verbaux du conseil municipal. On déduit de cet article que le procès verbal est obligatoire.

Si aucune disposition ne fixe les mentions que doit obligatoirement contenir un procès-verbal, il est néanmoins fortement recommandé de structurer et détailler ce document puisqu'il est utilisé pour rédiger les délibérations et qu'il est susceptible de servir d'élément de preuve en cas de contentieux.

Deux raisons confortent cette position :

- D'abord, le fait que le procès-verbal soit détaillé permet d'apprécier les conditions dans lesquelles une délibération a été adoptée, c'est-à-dire de prouver qu'il y a bien eu débat.
- Ensuite, cela permet de démontrer que le droit d'expression des élus n'a pas été méconnu.

C'est la raison pour laquelle il est conseillée que le procès-verbal relate tous les faits qui constituent la séance et qu'il contienne, outre la date et les noms des participants et du président de séance, les propositions faites, les débats, les décisions, ainsi que les incidents éventuels.

Le contrôle de sa rédaction se fait de façon indirecte. En effet, l'article L.2121-23 dispose que les délibérations sont signées par tous les membres présents à la séance. Ainsi, il leur est possible de vérifier la rédaction proposée et d'exprimer notamment leur désaccord en ne signant pas la délibération.

Le procès verbal n'a pas à être signé par l'ensemble des membres présents, mais seulement par le secrétaire. De plus, la loi n'impose pas qu'il soit lu au début de la séance suivante, ni qu'il fasse l'objet d'un vote en vue de son adoption.

En complément

Délibération rattachée

Certaines délibérations sont dites « rattachées ». Il s'agit des délibérations qui ne figurent pas à l'ordre du jour, qui n'ont pas été régulièrement débattues et qui portent toutefois la date du jour où une séance du conseil municipal a eu lieu.

La retranscription des propos d'un élu dans le procès verbal de séance

Une réponse ministérielle précise qu'un procès verbal peut reprendre « *de façon analytique les interventions des conseillers* » (Rép. Min. n°66385, JOAN du 27 avril 2010).

La jurisprudence indique également, pour un règlement intérieur qui prévoyait que « *les interventions principales des orateurs autorisés ne seraient plus mentionnées dans le procès verbal des réunions* », que (CAA Marseille, 21 janvier 2013, n°99MA00153) :

- d'une part, « *si cette suppression ne méconnaît pas directement le droit des élus municipaux de s'exprimer au cours des séances du conseil municipal, elle a pour effet de les empêcher de pouvoir faire connaître leurs déclarations en conseil municipal dans le cadre d'un document qui les authentifie et ainsi d'exercer pleinement leur mandat* »,

- et d'autre part, cette disposition a également *« pour effet de limiter la connaissance de l'intégralité des débats du conseil municipal aux seules personnesprésentes à la réunion* », ce qui réduit les informations utiles au juge qui peut être éventuellement appelé à apprécier la légalité des délibérations, et porte atteinte également au droit d'information des administrés.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLE EST L'INFLUENCE DU COMPORTEMENT D'UN CONSEILLER INTERESSE SUR LA LEGALITE D'UNE DELIBERATION ?

Les relations d'intéressement entre la commune et l'un de ses élus présentent deux types de risques : l'illégalité de la délibération constituant l'objet de l'intéressement et le délit de prise illégale d'intérêts.
A ces notions s'est ajoutée celle de conflit d'intérêts définie par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

La notion de conseiller intéressé

En application de l'article L.2131-11 « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part des membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en son nom personnel, soit comme mandataire* ».
Cette disposition est applicable à condition, d'une part, que le conseiller municipal ait un intérêt personnel, distinct de celui de la généralité des habitants de la commune, et d'autre part, que sa participation ait une influence effective sur le résultat du vote.
Il convient alors que le conseiller municipal reconnu comme intéressé au regard de ces deux conditions ne prenne pas part au débat et au vote, et quitte la salle sans, bien entendu, donner procuration à un autre élu.

L'intérêt personnel

Le juge examine en premier lieu l'intérêt personnel à l'affaire que le conseiller peut avoir. Cet intérêt doit être distinct de celui de la généralité des habitants de la commune (CE, 16 décembre 1994, n° 145370).
Le bénéficiaire de la délibération peut être le conseiller lui-même. Ainsi, une conseillère ayant pris part au vote de la délibération lui octroyant un poste d'agent de service, quand bien même ce vote avait fait l'unanimité, la délibération est alors entachée d'illégalité (CE, 22 février 1995, n° 150713). Le bénéficiaire peut aussi être une autre personne présentant un lien de parenté avec le conseiller (CE, 23 février 1990, n° 78130).
Par contre, l'intérêt de l'élu n'est parfois pas suffisamment marqué pour le considérer comme intéressé. C'est le cas lorsqu'une chasse communale a été louée à une association de chasseurs dont un des conseillers municipaux avait été dirigeant (CE, 25 septembre 1992, n° 92676). De même, le fait qu'un organisme tel qu'une SEM soit rattaché à la commune ne suffit pas à considérer que les conseillers municipaux qui siègent à son conseil d'administration sont intéressés (CE, 19 mai 2000, n° 208542).

Selon une réponse ministérielle commentant un arrêt du 16 septembre 2003 de la cour administrative d'appel de Marseille (n° 99MA01085), « *si une association , bénéficiaire d'une subvention communale, présente un intérêt communal, et que ses membres ne peuvent en retirer aucun bénéfice personnel, la circonstance que le maire de la commune en soit le président et que plusieurs conseillers municipaux fassent partie de son conseil d'administration n'est pas de nature à les faire regarder comme étant intéressés* » (Rép. Min. n° 53505, JO AN du 22 février 200). Il convient toutefois d'ajouter que l'objet de l'association était l'organisation de la fête communale traditionnelle et que par conséquent il pouvait se confondre avec l'intérêt du village.

L'influence sur le résultat du vote

La participation du conseiller doit avoir une influence sur le résultat du vote (CE, 12 février 1986, n° 45156). Néanmoins, ce critère tend à s'élargir à la simple présence du conseiller à l'une des phases du processus de décision.

La participation aux travaux préalables
La participation aux commissions de travail, chargées d'étudier le projet auquel est intéressé le conseiller, constitue un indice substantiel, notamment lorsqu'elle contribue à l'affirmation de l'intérêt en cause (CE, 17 février 1993, n° 115600).

La rédaction et la présentation du rapport préalable à la délibération
Quand le conseiller a participé à l'élaboration du projet qui l'intéresse à un titre ou à un autre et, de plus, se trouve assurer la fonction de rapporteur de l'affaire devant le conseil municipal, son influence sur le résultat du vote est présumée.
La qualité du rapporteur revêt une importance certaine pour le juge administratif : le soupçon d'influence est renforcé quand la présentation du rapport est faite par le conseiller intéressé (CE, 6 mai 1994, n° 115612).

La participation au vote et à la délibération
La participation au vote peut être appréciée au vu des résultats de ce vote. Ainsi, lorsque la décision est prise à une faible majorité, le juge considère que la participation du conseiller intéressé est « *de nature à exercer une influence sur son résultat* » (CE n° 78130 précité).
L'unanimité lave parfois le conseiller municipal incriminé de tout soupçon (CE, 26 octobre 1994, n° 121717).
Mais le simple constat de l'unanimité n'est pas nécessairement un élément déterminant pour affirmer que l'influence sur la délibération n'a pas été positive (CE, 9 juillet 2003, n° 248344).
Bien que le conseiller dit intéressé ne prenne pas part au vote, sa simple présence à la séance est susceptible d'avoir influencé le vote.

Le délit de prise illégale d'intérêt

Le code pénal par son article 432-12 définit la prise illégale d'intérêt comme le fait par un élu de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 euros d'amende dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

La prise d'intérêts est interprétée de manière très large par le juge pénal. L'intérêt peut en effet être matériel, patrimonial, familial, moral, direct ou indirect. Le délit est constitué alors même qu'il n'y a aucune recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel (Cass Crim., 21 juin 2000, n° 99-86871). Il suffit qu'un élu puisse simplement être soupçonné d'utiliser ses fonctions pour obtenir des avantages directs et/ou indirects à son profit, au

profit de sa société, de sa famille, de ses amis ou de ses associés pour que le délit de prise illégale d'intérêt soit présumé.

Quant à la surveillance ou l'administration de l'opération dans laquelle l'élu prend un intérêt, elle est invariablement établie pour le maire, alors même que, dans la matière incriminée, il aurait donné délégation à un adjoint (Cass. Crim., 9 février 2005, n° 03-85697). S'agissant des adjoints délégués, le juge considère qu'ils ont la surveillance de l'opération incriminée lorsque celle-ci entre dans le champ de leur délégation (Cass. Crim., 18 juin 1996, n° 95-82759). Le pouvoir de surveillance est également reconnu lorsqu'un conseiller municipal est simplement présent à une délibération à laquelle il est intéressé, alors même qu'il s'abstient de participer aux débats, qu'il n'a pas instruit le dossier et qu'il ne possède aucune délégation dans la matière qui fait l'objet de la délibération et qu'il sort au moment du vote (Cass. Crim, 14 novembre 2007, n° 07-80220).

L'article 432-12 prévoit toutefois certains assouplissements au profit des communes de moins de 3.500 habitants.

Cas de l'élu mandataire de la collectivité

L'article L.1524-5 (11ème alinéa) dispose que l'élu mandataire de la collectivité au sein d'une SEM peut prendre part aux votes des délibérations de l'assemblée délibérante appelée à se prononcer sur ses relations avec la SEM, sans être pour autant considéré comme « intéressé à l'affaire » au sens de l'article L.2131-11.
Néanmoins, ils ne peuvent pas participer aux commissions d'appel d'offres ou aux commissions d'attribution de délégations de service public de la collectivité territoriale ou du groupement lorsque la SEM est candidate à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public (12ème alinéa). Dans une décision rendue en 2012, le Conseil d'Etat a précisé, sur ce point, que l'élu membre du conseil d'administration ou de surveillance d'une SEM peut participer à la délibération de la collectivité territoriale attribuant un contrat à ladite SEM. En d'autres termes, l'élu n'est pas personnellement intéressé à l'affaire, puisqu'il ne fait que représenter l'actionnaire public (CE, 10 décembre 2012, n° 354044).

Cas de l'élu président d'une association

Le juge pénal fait une application particulièrement rigoureuse de l'article 432-12, s'agissant notamment des élus municipaux assurant la présidence d'associations locales en leurs qualités d'élus, quand bien même l'infraction n'a apporté aucun profit ni causé aucun préjudice pour la collectivité (Cass. Crim., 22 octobre 2008, n°08-82068, condamnant quatre élus municipaux parce qu'ils avaient participé aux délibérations attribuant des subventions aux associations communales et intercommunales qu'ils présidaient alors même qu'ils ne percevaient aucune rémunération et que les associations servaient un intérêt public). La prise illégale d'intérêts peut également être constituée quand bien même l'élu ne donnerait qu'un avis sur l'attribution de subventions sans participer à la décision finale (Cass. Crim. , 9 mars 2005, n° 04-83615 ; Cass. Crim., 9 février 2011, n° 10-82988).

Le conflit d'intérêt

L'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un*

intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Le conflit d'intérêts peut exister sans que soit établie la recherche d'avantages indus, ni même la contradiction entre les intérêts en présence. Du seul constat d'une cohabitation des intérêts, et donc d'une apparence d'influence sur la décision prise, découle l'irrégularité.

Doivent adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, établies, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions notamment :
- Les titulaires d'une fonction de président de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres EPCI dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;
- Les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature.

De surcroît, afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts au sens de la loi relative à la transparence de la vie publique, l'article 5 du décret 2014-90 du 31 janvier 2014 précise que « *lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, qu'elles agissent en vertu de leurs pouvoirs propres ou par délégation de l'organe délibérant, les personnes mentionnées au précédent alinéa* [parmi lesquelles figurent le maire et le président d'un EPCI à fiscalité propre] *prennent un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de les suppléer. Par dérogation aux règles de délégation prévues aux articles L.2122-18, [...] et L.5211-9 du code général des collectivités territoriales, elles ne peuvent adresser aucune instruction à leur délégataire* ».

Sur ce fondement, il appartient au maire et au président d'un EPCI à fiscalité propre de donner délégation à un adjoint ou à un vice-président qui remplira l'ensemble de ses fonctions pour les affaires en causes. Par ailleurs, ils ne devront lui adresser aucune instruction à cette occasion.

Il convient de préciser que la loi du 11 octobre 2013 ne remet pas en cause les exceptions aux situations de prise illégale d'intérêt prévues par l'article 432-12 du code pénal pour les communes moins de 3 500 habitants. Déléguer ses fonctions selon la loi du 11 octobre 2013 ne suffit donc pas pour écarter la prise illégale d'intérêts.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLES DELEGATIONS PEUVENT ETRE ATTRIBUEES AUX ELUS MUNICIPAUX OU COMMUNAUTAIRES ?

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite loi engagement et proximité a simplifié le système d'octroi des délégations par le maire à ses adjoints. La pratique de la délégation de fonction est donc désormais différente pour le maire et le président de l'EPCI.

Eléments communs dans les systèmes de délégation de fonction

La délégation de fonction et la délégation de signature

La délégation de fonction constitue un mécanisme particulier de fonctionnement de l'exécutif des collectivités territoriales.

La doctrine administrative et la jurisprudence assimilent la délégation de fonction à la délégation de signature, bien qu'elle puisse couvrir, au-delà de la simple signature, le suivi des dossiers dans les matières déléguées (CE, 2 février 1951, Préfet de Marne).

Aussi, lorsque le maire ou le président souhaite donner délégation de fonction sans délégation de signature, l'arrêté de délégation devra le préciser.

Les conditions de fond de la délégation de fonction

La délégation est attribuée par arrêté comme le prévoit l'article L.2122-18 pour la commune et l'article L.5211-9 pour l'EPCI.

Cet arrêté doit clairement fixer l'objet de la délégation et le délégataire. Il doit être publié et retranscrit sur le registre des arrêtés.

Le maire et le président peuvent déléguer une partie de leurs fonctions. Cela signifie que la délégation peut porter sur un objet spécial ou être limitée à une question particulière. L'arrêté de délégation doit indiquer qu'il s'agit d'une délégation et expliquer avec clarté et précision la nature et l'étendue des pouvoirs qui font l'objet de la délégation (CE, 1er février 1989, n° 82231).

Les formules suivantes ont été jugées imprécises et sanctionnées par le juge :

- Le maire ayant donné délégation à un conseiller municipal pour « *remplir les fonctions d'état civil, délivrer les alignements et permissions de bâtir sur les rues, places et autres voies communales* » (CE, 12 mars 1975, n° 93439).
- L'arrêté du maire qui donne délégation à madame Z, adjoint au maire, pour « signer toutes pièces nécessaires à une bonne administration des intérêts de la ville » (CE, 18 février 1998, n°152572).

Les conséquences de la délégation de fonction

La délégation de fonction n'a pas pour effet de priver l'exécutif de ses pouvoirs en la matière déléguée. En effet, selon les articles L.2122-18 et L.5211-9 précités, le maire ou le président délègue sous sa surveillance et sa responsabilité certaines de ses fonctions.

Cela signifie qu'il demeure libre d'exercer les attributions qu'il a déléguées et qu'il doit contrôler et surveiller la façon dont les délégataires remplissent les fonctions qui leur sont déléguées (CAA Nancy, 22 janvier 2004, n°98NC00641 ; Rép. Min. n°12074, JO AN du 3 juillet 1989).

Une mauvaise exécution des fonctions déléguées peut entraîner le retrait de la délégation.

En matière de responsabilité pénale, la cour de cassation estime qu'un adjoint engage sa responsabilité pénale pour les infractions qu'il commet dans l'exercice d'une fonction déléguée par le maire, dès lors qu'il dispose de la compétence, des pouvoirs et des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Ainsi, la cour de cassation retient la responsabilité pénale pour tapage nocturne d'un adjoint, titulaire d'une délégation du maire, qui organise chaque année la fête locale et surveille les émissions acoustiques à l'aide d'un appareil approprié (Cass. Crim., 4 septembre 2007, n°07-80072).

La signature des actes par délégation

Lorsque l'élu signe des documents en vertu de la délégation qu'il a reçue, sa signature doit être assortie de la mention de ses noms, prénoms et qualité. La qualité est définie par la mention suivante : « l'adjoint délégué » ou « par délégation du maire » (Rép. Min. n° 2445, JO Sénat du 24 janvier 2008) pour la commune, et par la mention « le vice-président délégué » ou « par délégation du président » pour l'EPCI.

La délégation de fonction du maire

La loi du 27 décembre 2019 a donné plus de latitude au maire dans l'organisation de sa municipalité en lui offrant la possibilité d'octroyer librement des délégations aux adjoints et aux conseillers municipaux, sans ordre de priorité.

Est donc supprimée la disposition qui conditionnait la délégation du maire aux conseillers municipaux à l'absence ou à l'empêchement des adjoints, ou au fait que ceux-ci étaient tous titulaires d'une délégation.

Le 1er alinéa de l'article L.2122-18 du CGCT prévoit donc, dans sa nouvelle rédaction, que « *le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal* ».

Il convient de préciser que le mairene peut attribuer simultanément la même délégation à plusieurs adjointsou conseillers municipaux sans établir un ordre de priorité entre eux (CAA Bordeaux, 28 mai 2002, n°98BX00268).

Le maire n'est pas lié par l'ordre du tableau pour l'attribution de délégations aux adjoints (CE, 2 février 1934) : il est libre dans ce choix de délégations.

A noter que les fonctions d'état civil et de police judiciaire ne peuvent en aucun cas être déléguées aux adjoints, puisque ces dernières leur sont automatiquement attribuées par les articles L.2122-31 et L.2122-32.

En complément

Télécharger le modèle d'arrêté de délégation du maire aux élus :

La délégation de fonction du président de l'EPCI

En revanche, le système des délégations de fonction du président de l'EPCI aux vice-présidents et aux membres du bureau n'a pas été modifié.

Ainsi, selon l'article L.5211-9 du CGCT, le président de l'EPCI peut déléguer une partie de ses fonctions aux vice-présidents et aux membres du bureau sous certaines conditions.

Le droit de priorité des vice-présidents

Le président peut déléguer une partie de ses fonctions aux vice-présidents. Il peut également les déléguer aux membres du bureau en respectant les conditions suivantes de l'article L.5211-9 précité :

- en l'absence des vice-présidents ;
- en cas d'empêchement des vice-présidents ;

- si tous les vice-présidents sont déjà titulaires d'une délégation.

Ainsi, sous réserve de respecter le droit de priorité reconnu aux vice-présidents, le président peut accorder légalement des délégations à des membres du bureau.

En complément

Indemnités

L'octroi des indemnités de fonction est lié à l'exercice effectif des fonctions (article L.2123-20).

Conseillers qui ne sont pas de nationalité française :

L'article LO.2122-4-1 indique que le conseiller municipal qui n'a pas la nationalité française ne peut être élu maire ou adjoint, ni en exercer même temporairement les fonctions.

Ce conseiller municipal ne peut donc remplacer le maire dans la plénitude de ses fonctions en cas d'empêchement de celui-ci. De plus le maire ne peut pas lui attribuer des délégations de fonction. Par contre ce conseiller peut être délégué dans un syndicat ou conseiller communautaire dans un EPCI, sans qu'il puisse toutefois être élu président ou vice-président de l'établissement (Cons. Constit., 20 mai 1998, n° 98-400 DC ; Rép. Min. n° 67420, JOAN du 4 mars 2002).

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLES DELEGATIONS PEUVENT ETRE ATTRIBUEES AUX AGENTS DE LA COLLECTIVITE ?

Le code général des collectivités territoriales permet au maire de donner délégation de signature aux élus du conseil municipal comme aux agents municipaux.

Cette délégation diffère selon la fonction de l'agent d'une part et selon les domaines concernés d'autre part.

La délégation générale prévue par l'article L.2122-19

Aux termes de l'article L.2122-19, le maire peut donner délégation de signature sous sa surveillance et sa responsabilité :

- Au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie ;
- Au directeur général et au directeur des services techniques;
- Aux responsables de services communaux.

Cette liste est exhaustive et les autres agents municipaux ne peuvent pas recevoir délégation de signature du maire sur le fondement de cet article (Rép. Min. n°22982, JO Sénat du 28 septembre 2000), au risque que cette délégation soit illégale (CE, 24 janvier 1994, n° 141143 ; CAA Bordeaux, 17 mai 2005, n°01BX00987).

Ces délégations ont un caractère nominatif et peuvent être données en toute matière : elles peuvent donc porter sur les attributions que le maire exerce aussi bien en tant que chef de l'administration communale qu'en tant qu'autorité de police administrative ou agent de l'Etat (CE, 27 mai 1994, n° 135410).

Les délégations spéciales

Dans certains domaines particuliers, la catégorie d'agent pouvant recevoir délégation de signature du maire est élargie.

Les délégations spéciales de l'article R.2122-8

L'article R.2122-8 prévoit que le maire peut donner délégation en l'absence ou en cas d'empêchement de ses adjoints :

- A un ou plusieurs agents communaux pour l'apposition du paraphe sur les feuillets des registres des délibérations et des arrêtés municipaux, la délivrance des expéditions de ces registres, la certification matérielle et conforme des pièces et documents présentés à cet effet et la légalisation des signatures.

- A un ou plusieurs fonctionnaires de catégorie A pour la certification de la conformité et de l'exactitude des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement.

Les délégations d'officier de l'état civil

L'article R.2122-10 a été simplifié par le décret n°2019-966 du 18 septembre 2019. Depuis le 1er janvier 2020, le maire peut désormais déléguer à un ou à plusieurs fonctionnaires titulaires de la commune tout ou partie des fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil, sauf celles prévues à l'article 75 du code civil concernant les actes de mariage.

Les actes ainsi dressés comportent la seule signature du fonctionnaire municipal délégué.

Le ou les fonctionnaires titulaires de la commune délégués peuvent valablement délivrer toutes copies et extraits du registre d'état civil, quelle que soit la nature des actes.

Les délégations en matière d'urbanisme

L'article L.423-1 du code de l'urbanisme indique que pour l'instruction des dossiers d'autorisation ou de déclaration d'urbanisme, le maire ou le président de l'EPCI s'il est compétent, peut déléguer sa signature aux agents chargés de l'instruction des demandes.

Les délégations en matière funéraire

L'article L.2213-14 prévoit qu'afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil lorsqu'il y a crémation s'effectuent :

- dans les communes dotées d'un régime de police d'Etat, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence d'un fonctionnaire de police délégué par ses soins ;

- dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire.

Lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt, les opérations de fermeture et de scellement du cercueil s'effectuent sous la responsabilité de l'opérateur funéraire, en présence d'un membre de la famille. A défaut, elles s'effectuent dans les mêmes conditions que vu précédemment.

Cet article L.2213-14 permet au maire de déléguer des mesures qui relèvent de son pouvoir de police administrative et prévoit que seules les mesures de police peuvent être déléguées. Les autorisations funéraires (autorisations de conservation, de transport après mise en bière, etc.) doivent, quant à elles, être signées par le maire qui agit en tant que représentant de l'Etat.

C'est la raison pour laquelle ces autorisations ne peuvent être déléguées aux agents de police municipale, mais peuvent l'être, par exemple au directeur général des services sur le fondement de l'article L.2122-19 susvisé.

Les modalités et effets juridiques de la délégation de signature

La forme

La délégation n'est possible que si un texte l'a expressément autorisée.

Elle revêt la forme d'un arrêté qui doit précisément indiquer les modalités, le bénéficiaire et l'étendue.

Il convient de préciser que la délégation de signature permet au maire de conserver sa compétence dans les matières qui ont fait l'objet d'une délégation. Il peut à tout moment exercer lui-même la compétence transférée en « évoquant » une affaire. Il ne peut pas donner l'ordre de signer une décision mais il peut le faire lui-même.

La publicité

L'arrêté attribuant une délégation doit être publié de façon régulière et suffisante pour être opposable aux administrés.

Un affichage à la mairie est nécessaire. De plus, une publication dans un recueil des actes administratifs est obligatoire pour les communes de plus de 3500 habitants (article L.2122-29). Cette publication peut être assurée sur papier ou par voie électronique sous certaines conditions garantissant son authenticité. Elle est mise à disposition du public de manière permanente et gratuite.

Ont été reconnues insuffisantes, donc irrégulières, les publicités suivantes :

- Un arrêté uniquement publié dans la « lettre d'information » de la commune, alors et surtout que cette publication ne mentionnait ni la date, ni le contenu exact de la délégation (CE, 1er décembre 1993, n° 128953 – CAA Bordeaux, 28 janvier 2008, n° 05BX01838).

- Un arrêté publié « en substance » c'est-à-dire non intégralement, dans la lettre d'information de la commune, constituant un simple supplément au bulletin municipal (CE, 21 juillet 1995, n°117690).

- Un arrêté qui n'a pas été régulièrement publié au recueil des actes administratifs alors qu'il a une périodicité au moins trimestrielle comme le prévoient les dispositions des articles L.2122-29 et R.2121-10 pour les communes de plus de 3500 habitants (CAA Paris, 9 octobre 2006, n°03PA01008).

Le juge examine que la preuve de la publicité appartient à la commune (CAA Bordeaux, 16 mai 2007, n° 04BX00885). Il précise ainsi que « *si la commune a produit l'arrêté en date du 20 mars 2001 par lequel le maire a donné délégation à M. L., adjoint chargé de l'urbanisme, elle ne justifie pas avoir procédé à sa publicité ; que, par suite, la décision attaquée doit être regardée comme ayant été prise par une autorité incompétente* ».

Les arrêtés portant délégation doivent en outre être transmis :

- Au préfet (ou sous-préfet) pour le contrôle de légalité.

- Au procureur de la République s'il s'agit d'une délégation donnée à certains fonctionnaires pour les fonctions que le maire exerce comme officier de l'état civil (cf. supra article R.2122-10).

- Enfin, au comptable municipal, chargé de vérifier le caractère libératoire du mandat de paiement qui lui a été transmis.

Le retrait de la délégation

La délégation de signature peut être retirée par le maire à tout moment puisqu'il s'agit d'une question de confiance et de convenance personnelle, notamment pour des motifs tirés de l'intérêt du service (article L.2122-20 du CGCT).

En complément

Les délégations du président de l'EPCI aux agents communautaires

L'article L.5211-9 permet au président de l'EPCI de donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature aux agents communautaires suivants :

- Au directeur général des services.

- Au directeur général adjoint des services.

- Au directeur général des services techniques.

- Au directeur des services techniques et des responsables de service.

Télécharger deux modèles de délégation :

- Modèle d'arrêté de délégation de signature au Directeur Général des Services (DGS)
- Modèle d'arrêté de délégation de signature à certains agents de la collectivité

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLES SONT LES DELEGATIONS QUE LE MAIRE RECOIT DU CONSEIL MUNICIPAL ?

Le maire peut recevoir délégation du conseil municipal dans les matières limitativement énumérées à l'article L.2122-22.

L'étendue de la délégation

Ces délégations du conseil municipal au maire permettent plus de réactivité dans la gestion des affaires courantes de la commune, sans avoir à convoquer systématiquement le conseil municipal pour délibérer.

Le conseil municipal peut choisir parmi une liste de 29 matières qui peuvent être déléguées.

En complément
Télécharger le modèle de délibération de délégation du conseil municipal au maire :

Le formalisme de la délégation

La délégation du conseil municipal est soumise aux règles normales qui s'appliquent aux délibérations du conseil municipal. Toutefois, elles doivent respecter un certain nombre de règles de fond et de forme.

Les délégations peuvent être accordées en une ou plusieurs fois par des délibérations successives.

Le conseil municipal lorsqu'il délibère doit déterminer les matières qu'il entend déléguer et, le cas échéant, apporter les précisions exigées concernant l'étendue de la délégation.

Pour certaines matières, en effet, il est exclu de reproduire mot pour mot les termes de l'article L.2122-22. Il revient ainsi à l'assemblée délibérante de fixer les limites ou les conditions de la délégation donnée lorsque ces dernières sont expressément requises par le texte qui la prévoit. Il en est ainsi pour les matières déléguées suivantes :

- délégation prévue au 2°) : fixation des droits d'occupation des voies et autres lieux publics ainsi que des tarifs des services municipaux ;

- délégation prévue au 3°): réalisation des emprunts ;

- délégation prévue au 15°) : exercice ou délégation de l'exercice des différents droits de préemption prévus par le code de l'urbanisme ;

- délégation prévue au 16°) : règlement des indemnités aux victimes d'accidents impliquant des véhicules municipaux

- délégation prévue au 20°) : réalisation des lignes de trésorerie ;

- délégation prévue au 21°) : exercice ou délégation de l'exercice du droit de préemption commercial ;

- délégation prévue au 26°) : demandes d'attribution de subventions auprès des organismes financeurs ;

- délégation prévue au 27°) : dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux."

Si les précisions exigées ne sont pas apportées, la délégation est illégale comme les décisions prises sur son fondement (CAA Bordeaux, 31 octobre 2008, n°07BX00784).

Quelques exemples

Ainsi, le conseil municipal peut notamment autoriser le maire à fixer les tarifs d'utilisation du domaine public selon un barème par catégorie comme les terrasses de café (point 2).

S'agissant des emprunts délégués, il peut définir le type d'emprunt, sa durée, son système de taux, ou d'amortissement (point 3).

La délégation en matière de droit de préemption (point 15) peut être limitée dans sa durée, sa zone géographique, et à un montant maximum.

Enfin, pour les actions en justice, le juge judiciaire sanctionne le maire qui se constitue partie civile au motif que la délégation du conseil municipal ne définit pas précisément les actions en justice déléguées (Cass. Crim., 25 juin 2013, n°12-84696, point 16). Le conseil municipal doit ainsi préciser les actions en justice qu'il délègue au maire.

Le régime de la délégation

La durée de la délégation est limitée à la durée du mandat de maire. Par conséquent, si un maire venait à décéder, démissionner ou être remplacé en cours de mandat, le conseil municipal devrait délibérer expressément pour attribuer une délégation au nouveau maire.

Le conseil municipal ne peut plus exercer les délégations qu'il a accordées au maire. Il se trouve dessaisi des matières concernées.

Toutefois, le conseil municipal est libre de mettre fin à tout moment aux délégations qu'il a consenties au maire (article L.2122-23). Dans ce cas, il retrouve ses compétences (CE, 5 décembre 2005, n° 270948).

La subdélégation

Les délégations consenties au maire par le conseil municipal peuvent être subdéléguées à un adjoint ou à un conseiller municipal conformément à l'article L.2122-23. Cette subdélégation n'est possible que si le conseil municipal ne s'y est pas opposé lors de la délégation au maire. Le conseil municipal peut aussi interdire expressément cette pratique.

Lorsque le maire est absent ou empêché (par exemple maladie ou congés), le conseil municipal redevient compétent, ce qui met automatiquement entre parenthèses les délégations consenties au maire et les subdélégations qu'il a lui-même attribuées.

En d'autres termes, il n'est pas possible pour le conseil municipal de déléguer à un adjoint les compétences décrites à l'article L.2122-22 précité afin de pallier l'absence du maire (CE 2 octobre 2013, Commune de Fréjus, n°357008).

L'obligation d'information du maire

Le maire doit rendre compte à chacune des séances obligatoires du conseil municipal des décisions qu'il a prises en application des délégations qu'il a reçu (article L.2122-23). La jurisprudence administrative peut être amenée à sanctionner l'inaccomplissement de cette

obligation et délivrer au maire une injonction de rendre compte au conseil municipal dans le délai qu'il prescrit (TA Strasbourg, 20 août 1997, Masson/Ville de Metz).

Durant la crise sanitaire

L'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020 accordait des délégations de plein droit aux exécutifs locauxdans la quasi-totalité des matières pouvant habituellement faire l'objet de délégations de la part des assemblées délibérantes.

L'ordonnance n°2020-562 du 13 mai 2020 prolonge ces délégations jusqu'au 10 juillet prochain.

Néanmoins, **le maintien des délégations ne vaut que dans les communes où le conseil municipal n'a pas été élu au complet au 1er tour.**

Reproduction de l'article L.2122-22

L'article L.2122-22 précise que le maire peut, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :

« *1° D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux et de procéder à tous les actes de délimitation des propriétés communales ;*

2° De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal, ces droits et tarifs pouvant, le cas échéant, faire l'objet de modulations résultant de l'utilisation de procédures dématérialisées ;

3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L.1618-2 et au a de l'article L.2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ;

4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;

5° De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;

6° De passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ;

7° De créer, modifier ou supprimer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;

8° De prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;

9° D'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;

10° De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros ;

11° De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts ;

12° De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ;

13° De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement ;

14° De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;

15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L.211-2 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ;

16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal, et de transiger avec les tiers dans la limite de 1 000 € pour les communes de moins de 50 000 habitants et de 5 000 € pour les communes de 50 000 habitants et plus ;

17° De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux dans la limite fixée par le conseil municipal ;

18° De donner, en application de l'article L.324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ;

19° De signer la convention prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article L.311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L.332-11-2 du même code, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux ;

20° De réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal ;

21° D'exercer ou de déléguer, en application de l'article L. 214-1-1 du code de l'urbanisme, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, le droit de préemption défini par l'article L. 214-1 du même code ;

22° D'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L.240-1 à L.240-3 du code de l'urbanisme ou de déléguer l'exercice de ce droit en application des mêmes articles, dans les conditions fixées par le conseil municipal ;

23° De prendre les décisions mentionnées aux articles L.523-4 et L.523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune ;

24° D'autoriser, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre ;

25° D'exercer, au nom de la commune, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique prévu au troisième alinéa de l'article L.151-37 du code rural et de la pêche maritime en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne ;

26° De demander à tout organisme financeur, dans les conditions fixées par le conseil municipal, l'attribution de subventions ;

27° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, au dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux ;

28° D'exercer, au nom de la commune, le droit prévu au I de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ;

29° D'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique prévue au I de l'article L.123-19 du code de l'environnement. »

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLES SONT LES DELEGATIONS QUE LE PRESIDENT DE L'EPCI RECOIT DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE ?

Afin de faciliter le fonctionnement interne des EPCI, l'article L.5211-10 autorise l'organe délibérant à déléguer une partie de ses attributions. Le régime de ces délégations présente toutefois certaines spécificités par rapport aux délégations que le conseil municipal peut consentir au maire.

Les bénéficiaires de la délégation

Comme le maire à l'égard du conseil municipal, le président peut bénéficier d'une délégation des attributions de l'organe délibérant de l'EPCI.

Les vice-présidents peuvent également recevoir délégation directement de la part de l'organe délibérant, sous réserve qu'ils soient par ailleurs bénéficiaires d'une délégation de fonction de la part du Président en vertu de l'article L.5211-9.

Enfin, le bureau dans son ensemble (composé de manière collégiale du président, du ou des vice-présidents et d'éventuels autres membres) peut être délégataire de l'organe délibérant. Lorsqu'il statue par délégation, la doctrine ministérielle considère qu'il est soumis aux mêmes règles de fonctionnement que celui-ci. Il y a donc lieu de lui appliquer les mêmes règles de convocation et de tenue des séances que celles de l'assemblée (voir en ce sens à propos de la publicité des séances *: Rép. min. n° 7027, JO Sénat du 5 mars 2009).*

L'organe délibérant peut donc décider d'accorder certaines délégations au président, d'autres aux vice-présidents ayant reçu délégation et d'autres encore au bureau, statuant de manière collégiale. En revanche, une même délégation ne peut être donnée concurremment à ces différentes autorités.

L’étendue de la délégation

Contrairement au cas des communes, dans lesquelles l’article L. 2122-22 liste les matières qui seules peuvent être déléguées au maire, pour ce qui concerne les EPCI, l’article L. 5211-10 autorise l’assemblée à déléguer toutes ses attributions hormis celles qu’il énumère.

Ne peuvent donc être déléguées au président les matières suivantes :

1° le vote du budget, l'institution et la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;

2° l'approbation du compte administratif ;

3° les dispositions à caractère budgétaire prises à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L.1612-15 ;

4° les décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;

5° l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;

6° la délégation de la gestion d'un service public ;

7° les dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Outre ces matières, il apparaît également prudent d’y inclure les domaines pour lesquels une disposition législative prévoit expressément la compétence de l’organe délibérant. C’est ainsi que le juge administratif a refusé que le conseil communautaire délègue ses attributions au bureau en matière de versement de fonds de concours (CAA Nantes 27 mai 2011, n°10NT01822).

Par ailleurs, l’article L.5211-9 prévoit expressément que le président peut recevoir une délégation de l’organe délibérant afin d’exercer, au nom de l’établissement, le droit de préemption ou le droit de priorité dont il est titulaire de par le code de l’urbanisme

Enfin,l’organe délibérant doit définir avec précision les domaines délégués : il ne peut simplement indiquer qu’il délègue “une partie de ses attributions” sans préciser lesquelles (CE, 2 février 2000, n°117920).

En revanche, le conseil d’État semble admettre que la délibération puisse prévoir une délégation « en bloc », sur toutes les affaires étrangères à celles exclues expressément par la loi de toute délégation (CE, 2 mars 2010, n° 325255).

Le régime de la délégation

L'organe délibérant procède aux délégations par délibération. Il peut en prendre une ou plusieurs successivement.

La délégation est consentie pour la durée du mandat, sauf pour les délégations relatives à la réalisation des emprunts et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts (comprenant les opérations de couverture des risques de taux et de change) qui prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement général des conseils municipaux. Cependant, l'assemblée délibérante conserve toujours le pouvoir de mettre fin aux délégations avant le terme du mandat si la bonne administration de l'établissement le commande.Les délégations s'éteignent également en cas de décès ou de démission du délégataire. De nouvelles délégations ne pourront être accordées que si l'organe délibérant en décide par une nouvelle délibération.

La subdélégation des attributions déléguées par le conseil au président est possible, mais seulement au profit des vice-présidents ayant reçu délégation de fonction du président dans les matières déléguées (Rép. min. n° 01237, JO Sénat du 25 octobre 2007). Le président conserve cependant la pleine responsabilité de l'exercice des attributions subdéléguées.

L'article L.5211-9, qui prévoit expressément la possibilité de déléguer au président l'exercice du droit de préemption et du droit de priorité en matière d'urbanisme, prévoit également le mécanisme de la subdélégation. Celle-ci ne peut cependant se faire que dans les conditions fixées par l'organe délibérant.

En vertu de l'article L.2122-23, applicable aux EPCI par renvoi de l'article L.5211-2, les décisions prises par délégation sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils portant sur les mêmes objets.

Sont donc applicables aux décisions prises par délégation, les règles relatives :

- A l'inscription au registre des délibérations.
- A la transmission au préfet des délibérations.
- A la publicité et à la notification des décisions.
- A l'exécution des délibérations.
- Aux différents recours contentieux.

Enfin, lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président est tenu de rendre compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.

Durant la crise sanitaire

L'ordonnance n°2020-391 du 1er avril 2020 accordait des délégations de plein droit aux exécutifs locauxdans la quasi-totalité des matières pouvant habituellement faire l'objet de délégations de la part des assemblées délibérantes.

L'ordonnance n°2020-562 du 13 mai 2020 prolonge ces délégations jusqu'au 10 juillet prochain.

Néanmoins, **le maintien des délégations ne vaut que dans les EPCI à fiscalité propre comprenant au moins une commune membre dont le conseil municipal n'a pas été élu au complet au 1er tour.**

De même, dans les EPCI à fiscalité propre composés uniquement de communes dont le conseil municipal a été élu complet dès le 1er tour, le président, les vice-présidents ou le bureau nouvellement élus pourront bénéficier de délégations en dehors des matières listées à l'article L. 5211-10 du CGCT.

En complément

Télécharger le modèle de délibération de délégation de l'assemblée délibérante au Président de l'EPCI

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELS SONT LES MODES DE CONSTITUTION DES ORGANES INFRA-COMMUNAUX ?

Le CGCT contient divers outils permettant aux membres des assemblées délibérantes d'être informés et consultés sur les projets que l'exécutif de la collectivité entend soumettre à l'approbation du conseil.

Si certaines instances sont exclusivement composées d'élus, d'autres permettent d'associer les administrés.

En tout état de cause, ces dispositifs ont pour objet d'éclairer la décision des élus locaux.

Les commissions composées d'élus

Le conseil municipal dispose d'une totale liberté pour mettre en place des commissions, la loi n'imposant que la création des commissions d'appel d'offres.

Ces instances sont uniquement composées de représentants de la commune.

Les commissions municipales

L'article L.2121-22 permet au conseil municipal de constituer des commissions d'instruction, « *chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres* ».

Ces commissions, exclusivement composées d'élus, peuvent avoir un caractère permanent, et sont dans ce cas constituées dès le début du mandat du conseil. Elles peuvent également être constituées pour une durée limitée à l'étude d'un dossier.

Organisation des commissions

Le nombre de commissions est librement fixé par le conseil municipal, tout comme le nombre des membres qui les composent (cf. infra).

Le maire est président de droit de toute commission (article L.2121-22 alinéa 2).

Dès sa première réunion, la commission doit élire un vice-président ; celui-ci sera chargé de la convoquer et d'en présider les séances lorsque le maire sera absent ou empêché (article L.2121-22 alinéa 2).

La convocation des membres des commissions est faite par le maire (sauf absence ou empêchement de sa part – cf. supra).

La première convocation doit obligatoirement être faite par lui dans les huit jours qui suivent la nomination des membres de la commission, ou « *à plus bref délai* » sur la demande de la majorité de ceux-ci.

Désignation des membres

Il appartient au conseil municipal de décider du nombre de conseillers siégeant au sein de chaque commission et de les désigner.

Conformément à l'article L.2121-21, le vote pour cette désignation a lieu à bulletin secret (CE, 29 juin 1994, n° 120000), sauf si le conseil en décide autrement, à l'unanimité.

Cette désignation peut également intervenir sans vote. En effet, « *si une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir au sein des commissions municipales ou dans les organismes extérieurs, ou si une seule liste a été présentée après appel de candidatures, les nominations prennent effet immédiatement, dans l'ordre de la liste le cas échéant, et il en est donné lecture au maire* » (article L.2121-21).

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, les commissions municipales doivent être composées de façon à respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale (article L.2121-22).

La loi ne fixant pas de méthode précise pour la répartition des sièges de chaque commission, il appartient au conseil municipal de rechercher la pondération politique qui « *reflète le plus fidèlement la composition de l'assemblée délibérante et qui assure à chacune des tendances représentées en son sein la possibilité d'avoir au moins un représentant dans chaque commission, sans que les différentes tendances ne bénéficient nécessairement toujours d'un nombre de représentants strictement proportionnel au nombre de conseillers qui les composent* » (CE, 26 septembre 2012, n° 345568).

Lorsque la commune dispose d'un règlement intérieur, le mode d'attribution doit y être mentionné. A défaut, cette désignation doit être effectuée à la représentation proportionnelle au plus fort reste (TA Caen, 12 juin 2005, n° 0401826) (cf. infra complément d'informations).

Modification de la composition

Aucune disposition ne fixant la durée du mandat des membres des commissions, le juge considère qu'« *en l'absence de disposition y dérogeant expressément et sauf le cas de la suppression de la commission, le mandat des membres des commissions ne prend fin, en*

principe, qu'en même temps que celui de conseiller municipal » (CAA Marseille, 31 décembre 2003, n° 00MA00631).

Le Conseil d'Etat a apporté des précisions quant à l'évolution de la composition de ces commissions en cours de mandat. Il a ainsi considéré que « *si les conseillers municipaux désignés par le conseil municipal pour siéger dans les commissions […] ont vocation, tant qu'elles n'ont pas été supprimées […] à en demeurer membres s'ils n'en ont pas démissionné, il est loisible au conseil, pour des motifs tirés de la bonne administration des affaires de la commune, de décider, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, leur remplacement au sein de ces commissions ; que le conseil municipal a, par ailleurs, l'obligation de procéder à un tel remplacement lorsque la composition d'une commission n'assure plus le respect du principe de la représentation proportionnelle des différentes tendances en son sein* » (CE, 20 novembre 2013, n° 353890).

Compétences

Ces instances sont des commissions d'étude. Elles émettent de simples avis et peuvent formuler des propositions mais ne disposent d'aucun pouvoir propre, le conseil municipal étant le seul compétent pour régler, par ses délibérations, les affaires de la commune (Rép. Min. n° 17142, JO Sénat du 29 mars 2012).

Le juge considère d'ailleurs que toute décision prise par de telles commissions sont des actes inexistants (CE, 28 octobre 1932, Laffite).

La réponse ministérielle n° 17142 (JO Sénat, 29 mars 2012) apporte également certaines indications quant aux modalités de fonctionnement des commissions municipales.

Elle prévoit qu' « *aucune disposition législative ou réglementaire n'apporte de précisions sur l'organisation des travaux de ces commissions. Il revient au conseil municipal de fixer, le cas échéant dans son règlement intérieur, les règles de fonctionnement des commissions municipales. Sans que la consultation de ces commissions ne puisse lier le conseil municipal dans ses décisions, le règlement intérieur peut ainsi prévoir une consultation préalable obligatoire sauf décision contraire du conseil municipal, les conditions de transmission aux membres de la commission des informations nécessaires permettant d'éclairer leurs travaux, ou encore la nécessité de la remise d'un rapport qui sera communiqué au conseil municipal. Aucune disposition n'exclut à cet égard la possibilité de désignation d'un rapporteur, étant précisé qu'en application de l'article L.2122-22, le maire préside ces commissions qui désignent elles-mêmes un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché. En tout état de cause, dès lors que le règlement intérieur prévoit des dispositions particulières sur le fonctionnement des commissions municipales, la méconnaissance de ces dispositions, comme pour toutes les autres, constitue une irrégularité substantielle (CE, 31 juillet 1996, n° 132541). Il en est ainsi en cas de non-respect des articles du règlement intérieur prévoyant l'adoption des délibérations du conseil municipal après avis de la commission permanente (TA Nancy, 11 juin 2002, n° 0291)* ».

Les commissions des EPCI à fiscalité propre (article L.5211-40-1 du CGCT)

L'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre peut créer des commissions thématiques en application de l'article L.2121-22 du CGCT (commissions chargées d'étudier une question –

exemple : commission d'école, culture). La composition de ces commissions doit respecter le principe de la représentation proportionnelle c'est-à-dire compter parmi ses membres des élus non majoritaires.

L'article 7 de la loi Engagement et proximité permet, en cas d'empêchement, que le membre d'une commission puisse être remplacé, pour la réunion, par un conseiller municipal de la même commune. Ce conseiller est désigné par le maire qui veille à respecter le principe de la représentation proportionnelle.

Il permet également aux élus municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation qui ne sont pas membres de la commission, d'assister aux réunions, sans participer aux votes.

La mise en œuvre d'un pacte de gouvernance entre communes et EPCI à fiscalité propre (article L.5211-11-2 du CGCT)

Les nouvelles assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre devront ainsi débattre et délibérer sur l'élaboration d'un **pacte de gouvernance** entre les communes et l'EPCI, sur les conditions et modalités de **consultation du conseil de développement** (désormais obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et non plus 20 000 habitants – article 80 II 3°) ainsi que sur **l'association de la population** à la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques de l'EPCI à fiscalité propre.

Si l'assemblée délibérante de l'EPCI à fiscalité propre décide d'élaborer un pacte de gouvernance, elle aura alors 9 mois à compter du renouvellement général des conseils municipaux (soit jusqu'au 22 décembre 2020) pour l'adopter, après avis des conseils municipaux des communes membres qui auront, eux, deux mois pour se prononcer sur le projet de pacte. Le contenu du pacte de gouvernance, qui n'est ni exhaustif, ni limitatif, est indiqué au II de l'article L.5211-11-2 du CGCT.

La création d'une conférence des maires dans tous les EPCI à fiscalité propre (article L.5211-11-3 du CGCT)

Instance de concertation existant aujourd'hui uniquement dans les métropoles, la conférence des maires est rendue obligatoire pour tous les EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, dès 2020, une conférence des maires devra être mise en place dans tous les EPCI à fiscalité propre, sauf si le bureau comprend déjà tous les maires des communes membres.

A noter que plusieurs conférences peuvent être créées selon des périmètres géographiques ou des périmètres de compétences.

La conférence des maires a pour objet d'informer et d'associer les maires aux travaux intercommunaux et peut rendre des avis.

Les modalités de fonctionnement de la ou des conférences sont déterminées par le règlement intérieur de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre.

Enfin, elle se réunit à l'initiative du président de l'EPCI à fiscalité propre, ou à la demande d'un tiers des maires mais dans ce cas dans la limite de quatre fois par an.

La commission de délégation de service public et la commission d'appel d'offres

La commission de délégation de service public

Cette commission intervient à l'occasion de l'ouverture des plis pour les délégations de services publics (article L.1411-5).

Cette commission analyse les dossiers de candidature et dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières, de leur respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés prévue aux articles L.5212-1 à L.5212-4 du code du travail et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public.

La commission est composée :

- Pour une commune de 3 500 habitants et plus et d'un établissement public : par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste ;

- Pour une commune de moins de 3 500 habitants : par le maire ou son représentant, président, et par trois membres du conseil municipal élus par le conseil à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Il est procédé, selon les mêmes modalités, à l'élection de suppléants en nombre égal à celui de membres titulaires.

L'élection est votée au scrutin secret, sauf si la collectivité décide à l'unanimité de procéder au scrutin public.

L'élection des titulaires et des suppléants a lieu sur la même liste, sans panachage, ni vote préférentiel. Les listes peuvent comprendre moins de noms qu'il n'y a de sièges de titulaires et de suppléants à pourvoir.

En cas d'égalité des restes, le siège revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages.

Si les listes en cause ont également recueilli le même nombre de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Lorsqu'ils y sont invités par le président de la commission, le comptable de la collectivité et un représentant du ministre chargé de la concurrence peuvent participer, avec voix consultative, aux réunions de la commission. Leurs observations sont consignées au procès-verbal.

Peuvent participer à la commission, avec voix consultative, des personnalités ou un ou plusieurs agents de la collectivité territoriale ou de l'établissement public désignés par le président de la commission, en raison de leur compétence dans la matière qui fait l'objet de la délégation de service public.

Les délibérations de la commission peuvent être organisées à distance dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial (visio-conférence par exemple).

La commission d'appel d'offres (CAO) est un organe collégial qui intervient obligatoirement dans les procédures formalisées de marchés publics et facultativement dans les procédures adaptées (article L.1414-2).

Selon l'article L.1414-2, la composition de la CAO suit les mêmes règles que celle de la commission de délégation de service public (Cf supra – article L.1411-5).

Cas des groupements de commande composés majoritairement de collectivités territoriales ou d'établissements publics :

L'article L.1414-3 prévoit que la CAO est composée des membres suivants :

- Un représentant élu parmi les membres ayant voix délibérative de la commission d'appel d'offres de chaque membre du groupement qui dispose d'une commission d'appel d'offres ;
- Un représentant pour chacun des autres membres du groupement désigné selon les modalités qui leur sont propres.

La commission d'appel d'offres est présidée par le représentant du coordonnateur du groupement. Pour chaque membre titulaire peut être prévu un suppléant.

Les jurys de concours

Ce sont les articles R.2162-22 et suivants du code de la commande publique qui fixent les modalités d'organisation des jurys de concours.

Il est composé de personnes indépendantes des participants au concours. Lorsqu'une qualification professionnelle particulière est exigée pour participer à un concours, au moins un tiers des membres du jury doit posséder cette qualification ou une qualification équivalente (article R.2162-22 précité).

Pour les concours organisés par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, à l'exception des établissements publics sociaux ou médico-sociaux et des offices publics de l'habitat, les membres élus de la commission d'appel d'offres font partie du jury (article R.2162-24 du même code).

Les commissions et comités « extra-municipaux »

Ces organes sont qualifiés d'extra-municipaux car ils permettent d'associer des personnes extérieures au conseil municipal.

Les comités consultatifs

L'article L.2143-2 permet la constitution de comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal, concernant tout ou partie du territoire de la commune.

Ils sont librement créés par le conseil municipal qui en fixe la composition sur proposition du maire. Cette composition est valable pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours.

Contrairement aux commissions, ces comités peuvent comprendre des personnes qui ne font pas partie du conseil municipal, notamment des représentants des associations locales, ou des personnes particulièrement qualifiées ou directement concernées par les affaires soumises à la consultation des comités.

Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire

Ces comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et les équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité.

Ils peuvent, par ailleurs, transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués.

La commission communale des impôts directs

Il est institué, dans chaque commune, une commission communale des impôts directs (CCID) composée (article 1650 du code général des impôts – CGI) :

- du maire ou de l'adjoint délégué, président ;

- et de commissaires (six commissaires pour les communes de moins de 2 000 habitants, et huit commissaires dans celles de plus de 2 000 habitants).

Dans les EPCI à fiscalité professionnelle unique, il est institué une commission intercommunale des impôts directs (CIID) composée de onze membres, à savoir le président de l'EPCI ou un vice-président délégué et dix commissaires (article 1650 A du CGI).

Les modalités de désignation des commissaires et de fonctionnement de la CIID sont identiques à celles d'une CCID.

La désignation des commissaires (titulaires et suppléants) se fait dans les conditions définies par l'article 1650.

Ainsi, le conseil municipal dresse une liste de vingt-quatre personnes dans les communes jusqu'à 2 000 habitants (douze titulaires et douze suppléants), et de trente-deux personnes dans celles de plus de 2 000 habitants parmi les différentes catégories de contribuables de la commune.

Les intéressés « *doivent être de nationalité française ou ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, être âgés de vingt-cinq ans au moins, jouir de leurs droits civiques, être inscrits au rôle des impositions directes locales dans la commune, être familiarisés avec les circonstances locales et posséder des connaissances suffisantes pour l'exécution des travaux confiés à la commission* ».

Cette liste est ensuite soumise au Directeur départemental des finances publiques. Celui-ci désignera, selon la taille de la commune, douze (six titulaires et six suppléants) ou seize commissaires.

La nomination des membres de la commission a lieu dans les deux mois qui suivent le renouvellement général des conseils municipaux. La durée du mandat des membres de la CCID est la même que celle du mandat du conseil municipal.

Des agents de la commune peuvent participer, sans voix délibérative, dans les limites suivantes :

- un agent pour les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants ;

- trois agents pour les communes dont la population est comprise entre 10 000 habitants et 150 000 habitants ;

- cinq agents au plus pour les communes dont la population est supérieure à 150 000 habitants.

La CCID se réunit à la demande du Directeur des finances publiques (ou de son délégué) et sur convocation du maire (ou de l'adjoint, ou, à défaut, du plus âgé des commissaires titulaires).

Les membres délibèrent en commun à la majorité des suffrages. Ils ne peuvent prendre aucune décision s'ils ne sont pas au nombre de cinq membres au moins présents. En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante (article 345 de l'annexe III au CGI).

La CCID intervient dans les domaines suivants :

- L'assiette des quatre taxes locales et des taxes assimilées : elle recense les changements modifiant les caractéristiques foncières et fournit aux services fiscaux toutes informations utiles relatives à la nature et aux mouvements de la matière imposable dans la commune. Il s'agit des constructions nouvelles, des modifications de constructions existantes, des changements de propriétaires, des affectations de locaux et de terrains, des occupations ou non de locaux d'habitation (logements vacants), des changements d'activité professionnelle.

  Cette première mission permet d'appréhender dans de meilleures conditions les informations transmises chaque année par les services fiscaux et recensées dans les états dénommés « listes 41 bâti et listes 41 non bâti » (dans le courant du premier trimestre).

- Les locaux de référence : la CCID dresse avec le représentant de l'administration fiscale, la liste des locaux de référence et des locaux types retenus pour déterminer la valeur locative cadastrale. Elle détermine la surface pondérée, établit les tarifs d'évaluation correspondants et participe à l'évaluation des propriétés bâties (articles 1503 à 1505 du CGI) et non bâties (article 1510 du même code).

- Les contestations relatives à la taxe d'habitation : la commission donne son avis sur le bien fondé de certaines contestations de contribuables qui portent sur une question de fait (article R.198-3 du livre de procédures fiscales).

- Les biens vacants et sans maître : la CCID donne son avis, préalablement à la décision du maire, constatant qu'un immeuble n'a plus de propriétaire et que les contributions foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de trois ans (article L.1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

La commission intercommunale des impôts directs

Dans chaque établissement public de coopération intercommunale soumis de plein droit ou sur option à la cotisation foncière des entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, il est institué une commission intercommunale des impôts directs composée de onze membres, à savoir le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou un vice-président délégué et dix commissaires.

Les commissaires doivent remplir les mêmes conditions que celles édictées pour être membres de la commission communale des impôts directs, mais ils doivent être inscrits aux rôles des impositions directes locales de l'établissement public de coopération intercommunale ou des communes membres.

Un des commissaires est domicilié en dehors du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les commissaires ainsi que leurs suppléants en nombre égal sont désignés par le directeur départemental des finances publiques sur une liste de contribuables, en nombre double, dressée par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sur proposition de ses communes membres.

La désignation des membres intervient dans les 2 mois à compter de l'installation de l'organe délibérant de l'EPCI suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

La durée du mandat des membres de la commission est la même que celle de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

La commission de contrôle des listes électorales

Depuis le 1er janvier 2019 et la création du répertoire électoral unique géré par l'INSEE, la commission de contrôle des listes électorales est venue remplacer la commission administrative pour la révision des listes électorales.

Le maire doit proposer au préfet une liste de conseillers municipaux en respectant un certain nombre de critères (article R.7 du code électoral). Le nombre d'élus varie selon le nombre d'habitants de la commune (population authentifiée avant le dernier renouvellement intégral). La commission est nommée par le préfet de département.

La commission de contrôle a compétence pour :

- Statuer sur les recours administratifs préalables aux recours contentieux formés par l'électeur intéressé contre les décisions de refus d'inscription ou de radiation prises par le maire,

- Contrôler la régularité de la liste électorale.

Voici sa composition :

Type de communes	Composition	Observations
Les communes de moins de 1 000 habitants	- Un conseiller municipal, - Un délégué de l'administration désigné par le préfet, - Un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.	Le conseiller municipal est pris dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission, ou à défaut du plus jeune conseiller municipal. Le maire, les adjoints titulaires d'une délégation et les conseillers municipaux titulaires d'une délégation en matière d'inscription sur la liste électorale ne peuvent siéger au sein de la commission.
Les communes de 1 000 habitants et plus dans lesquelles trois listes au moins ont obtenu des sièges au conseil municipal	- Trois conseillers municipaux appartenant à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges, - Deux conseillers appartenant à la deuxième et à la troisième liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges.	Les conseillers municipaux sont pris dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission. Le maire, les adjoints titulaires d'une délégation et les conseillers municipaux titulaires d'une délégation en matière d'inscription sur la liste électorale ne peuvent siéger au sein de la commission. En cas d'égalité du nombre de sièges entre plusieurs listes, l'ordre de priorité est déterminé par la moyenne d'âge la plus élevée des conseillers municipaux élus de chaque liste électorale.
Les communes de 1 000 habitants et plus dans lesquelles deux listes au moins ont obtenu des sièges au conseil municipal	- Trois conseillers municipaux appartenant à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges, - Deux conseillers appartenant à la deuxième liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges.	Le conseiller municipal est pris dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission, ou à défaut du plus jeune conseiller municipal. Le maire, les adjoints titulaires d'une délégation et les conseillers municipaux titulaires d'une délégation en matière d'inscription sur la liste électorale ne peuvent siéger au sein de la commission.
Les communes de 1 000 habitants et plus dans lesquelles une seule liste a obtenu des sièges au conseil municipal, lors de son dernier renouvellement. Ou dans lesquelles il est impossible de constituer une commission complète selon les règles applicables aux deux cas précédents.	- Un conseiller municipal, - Un délégué de l'administration désigné par le préfet, - Un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.	Le conseiller municipal est pris dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission, ou à défaut du plus jeune conseiller municipal. Le maire, les adjoints titulaires d'une délégation et les conseillers municipaux titulaires d'une délégation en matière d'inscription sur la liste électorale ne peuvent siéger au sein de la commission.

La commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées

L'article L.2143-3 prévoit l'obligation de créer une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées dans les communes de 5 000 habitants et plus.

Présidée par le maire, cette commission est composée notamment des représentants de la commune, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées.

Elle exerce les missions suivantes :

- d'abord, elle doit dresser le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports ;

- elle doit également établir un rapport annuel présenté en conseil municipal et transmis au préfet, au président du conseil départemental, au conseil départemental consultatif des personnes handicapées, ainsi qu'à tous les responsables des bâtiments, installations et lieux de travail concernés par le rapport ;

- par ailleurs, il lui appartient de faire toutes propositions utiles de nature à améliorer la mise en accessibilité de l'existant ;

- mise à jour de la liste des établissements recevant du public sur le territoire ;

- enfin, elle doit organiser un système de recensement de l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées.

La mise en place de commissions intercommunales pour l'accessibilité aux personnes handicapées est également possible.

Cette création est obligatoire pour les EPCI compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants et plus. Elle est facultative pour les EPCI de moins de 5 000 habitants.

La commission est alors présidée par le président de l'EPCI

Les missions de la commission intercommunale sont les mêmes que celles de la commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées, mais elles sont exercées dans la limite des compétences transférées au groupement.

Les communes membres de l'EPCI peuvent également, grâce à une convention signée avec ce groupement, confier à la commission intercommunale tout ou partie des missions d'une commission communale, même lorsqu'elles ne s'inscrivent pas dans le cadre des compétences de l'EPCI.

Lorsqu'elles coexistent, les commissions communales et intercommunales doivent veiller à la cohérence des constats qu'elles dressent, chacune dans leur domaine de compétences, concernant l'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports.

Des communes peuvent également librement créer une commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées. Celle-ci exerce, pour l'ensemble des communes volontaires, les missions d'une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées, dans la limite des compétences transférées, le cas échéant, par l'une ou plusieurs d'entre elles à un EPCI.

Cette commission est alors présidée par l'un des maires des communes concernées, ces derniers arrêtant conjointement la liste de ses membres.

La commission consultative des services publics locaux

Les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants doivent créer une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par délégation ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 habitants et 50 000 habitants peuvent créer une telle commission dans les mêmes conditions (article L.1413-1).

Composition

Cette commission, présidée par le maire, comprend :

- des membres de l'assemblée délibérante désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle ;

- et des représentants des associations locales d'usagers nommés par le conseil municipal.

En fonction de l'ordre du jour, cette commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui parait utile.

Missions

La commission examine, chaque année sur le rapport de son président :

- le rapport du délégataire comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service ;

- le rapport sur les prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères ;

- un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière ;

- le rapport annuel établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat et destiné à permettre le suivi de l'exécution du contrat.

La commission est, par ailleurs, consultée pour avis par le conseil municipal (ou par le maire s'il est titulaire d'une délégation en ce sens), préalablement à toute décision, sur :

- tout projet de délégation de service public ;

- tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière ;

- tout projet de partenariat ;

- tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement.

Le président de la commission présente à son assemblée délibérante, au plus tard le 1er juillet de chaque année, un état des travaux réalisés par la commission au cours de l'année précédente.

Le comité de la caisse des écoles

La caisse des écoles est créée, dans chaque commune, par une délibération du conseil municipal, pour « *faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille.*

Les compétences de la caisse des écoles peuvent être étendues à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et second degré. A cette fin, la caisse des écoles peut constituer des dispositifs de réussite éducative » (article L.212-10 du code de l'éducation).

Disposant du statut d'établissement public communal, elle est administrée par un comité, dont le mandat est fixé à trois ans, et qui comprend (article R.212-26 du même code) :

- le maire, président ;

- l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription (ou son représentant) ;

- un membre désigné par le préfet ;

- deux conseillers municipaux désignés par le conseil municipal ;

- trois membres élus par les sociétaires réunis en assemblée générale ou par correspondance s'ils sont empêchés.

Le conseil municipal peut, par délibération motivée, porter le nombre de ces représentants à un chiffre plus élevé, sans toutefois excéder le tiers des membres de l'assemblée

municipale. Dans ce cas, les sociétaires peuvent désigner autant de représentants supplémentaires que le conseil municipal en désigne en plus de l'effectif normal.

Le conseil de quartier

La mise en place d'un conseil de quartier est obligatoire dans les communes de plus de 80 000 habitants. Il ne s'agit que d'une simple faculté pour les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants (article L.2143-1).

Il appartient au conseil municipal de fixer la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement de cet organe.

Le conseil de sécurité et de prévention de la délinquance

Aux termes de l'article L.132-4 du code de la sécurité intérieure, « *le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre* ».

Pour ce faire, le maire, ou son représentant[3], préside le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance dont la création est obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville.

La création de ce conseil est facultative pour ces communes lorsqu'elles appartiennent à un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de prévention de la délinquance et qu'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance a été institué (même article L.132-4).

TABLEAUX RECAPITULATFS

INSTANCES MUNICIPALES	CREATION
Commission d'instruction	Facultative pour communes et EPCI
Commission d'appel d'offres	Obligatoire pour les communes et les EPCI
Commission de délégation des services publics locaux	Obligatoire en cas de délégation de service public

[3] Ce représentant est désigné dans les conditions prévues par l'article L.2122-18.

INSTANCES EXTRA-MUNICIPALES	CREATION
Comité consultatif	➢ Facultatif pour communes
Conseil de quartier	➢ Obligatoire communes de plus de 80 000 habitants ➢ Faculté pour communes de 20 000 à 79 999 habitants
Commission consultative des services publics locaux	➢ Obligatoire pour communes de 50 000 habitants et syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants ➢ Faculté pour les EPCI de 20 000 à 50 000 habitants
Conseil de sécurité et de prévention de la délinquance	➢Obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants et celles comprenant une zone urbaine sensible (quartiers prioritaires de la politique de la ville) ➢Facultatif pour ces communes lorsqu'elles sont membresd'un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de prévention de la délinquance et qu'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance a été institué
Commission communale/intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées	➢ Obligatoire pour communes de 5 000 habitants et plus ➢Obligatoire pour EPCI compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants et plus ➢ Facultative pour EPCI de moins de 5 000 habitants
Commission communale/intercommunale des impôts directs	➢ Obligatoire pour toutes les communes ➢ Obligatoire pour les EPCI à FPU

Commission de contrôle des listes électorales	➢ Obligatoire pour toutes les communes
Comité de la caisse des écoles	➢ Obligatoire pour toutes les communes

En complément

La représentation proportionnelle

La représentation proportionnelle est un mode de scrutin de liste. Les sièges à pourvoir sont répartis entre les différentes listes en présence proportionnellement au nombre de suffrages qu'elles ont recueillis.

Pour pouvoir participer à la répartition des sièges, les listes doivent généralement atteindre un certain pourcentage des suffrages exprimés. Le calcul s'effectue ensuite en deux temps.

- La première attribution est faite à partir d'un quotient électoral déterminé par la division du nombre de suffrages exprimés « utiles », avec le nombre de sièges à pourvoir.

Les suffrages exprimés « utiles » sont ceux acquis par les listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et qui sont donc autorisées à participer à la répartition des sièges.

Cette première répartition laisse des restes, c'est-à-dire des sièges non pourvus.

- La répartition des restes peut se faire soit au plus fort reste, soit à la plus forte moyenne :

  • La répartition au plus fort reste implique que dans chaque circonscription, les sièges non pourvus soient attribués à chaque liste selon l'ordre décroissant des suffrages inemployés après la première répartition. Cette méthode avantage les petites formations notamment celles qui n'ont pas réussi à obtenir le quotient électoral mais qui s'en sont approchées et disposent de forts restes.

  • Dans la répartition à la plus forte moyenne, il s'agit de calculer quelle serait pour chaque liste la moyenne des suffrages obtenus par sièges attribués si on accordait fictivement à chacune d'elle un siège supplémentaire. La liste qui obtient la plus forte moyenne reçoit un siège. L'opération se répète autant de fois qu'il reste de sièges à pourvoir.

Une fois connu le nombre de sièges attribués à chaque liste, il faut encore déterminer quels candidats en bénéficieront. Généralement on suit l'ordre de présentation de la liste.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELS SONT LES MODES D'ELECTION ET DE DESIGNATION DES REPRESENTANTS DANS LES ORGANISMES EXTERIEURS ?

A la suite du renouvellement général des conseils municipaux, il appartient aux assemblées municipales et communautaires de procéder à l'élection ou à la désignation de leurs représentants au sein des assemblées délibérantes des syndicats intercommunaux (communes) et des syndicats mixtes (communes et EPCI) auxquels ils adhèrent, mais également des organismes extérieurs dont ils sont membres.

L'élection des représentants des syndicats de communes au sein des EPCI

Si la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 (dite « loi Valls ») a profondément modifié les modalités d'élection des conseillers communautaires, elle n'a apporté aucun changement quant à la désignation des délégués dans les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes.

L'élection des conseillers communautaires

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires sont désignés dans l'ordre du tableau (article L.273-11 du code électoral).

Il faut donc attendre l'élection du maire et des adjoints pour connaître le nom des intéressés.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus dans le cadre de l'élection municipale, au suffrage universel direct (article L.273-6 du même code).

Le nom des conseillers communautaires est donc connu le soir même de la proclamation des résultats.

En application de l'article L.5211-8, l'installation de l'organe délibérant de l'EPCI suite au renouvellement général des conseils municipaux, a lieu au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection.

Le mandat des représentants des communes expire lors de cette réunion d'installation de l'assemblée délibérante. Le mandat des conseillers nouvellement désignés ou élus débute donc au cours de cette même réunion.

Durant la crise sanitaire

Le confinement de la France à compter du 17 mars a repoussé le second tour des élections municipales et les réunions d'installation des conseils municipaux élus dès le premier tour.

L'ordonnance du 13 mai 2020 a fixé la date d'entrée en fonction des élus des conseils municipaux élus au premier tour au 18 mai, pour une élection des maires et des adjoints le 28 mai au plus tard. Ainsi, la réunion d'installation des conseillers communautaires aura lieu le 26 juin au plus tard.

Pour les assemblées nécessitant l'organisation d'un second tour, le décret à venir va très certainement fixer ce second tour au 28 juin. Aussi, les conseils municipaux qui seront désormais complets s'installeront au plus tard le 5 juillet et les conseils communautaires le 31 juillet au plus tard.

L'élection des représentants dans les syndicats de communes et dans les syndicats mixtes

Sauf circonstances particulières s'y opposant, l'élection des délégués est soumise aux mêmes règles que celles des élections au conseil municipal.

Ainsi, les délégués sont élus par les assemblées délibérantes des communes et EPCI intéressés au scrutin à la majorité absolue. Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu (article L.5211-7)

En revanche, les règles relatives à la parité dans les conseils municipaux ne sont pas applicables aux syndicats.

Les conditions d'éligibilité, d'inéligibilité et d'incompatibilité sont identiques à celles prévues pour les conseillers municipaux.

Le choix des délégués s'effectue de manière différente selon le type de structure :

Dans les syndicats de communes

Sauf décision contraire, chaque commune est représentée dans le comité syndical par deux délégués titulaires.

Des délégués suppléants, appelés à siéger en cas d'empêchement des délégués titulaires, peuvent également être désignés mais cette désignation n'est possible que dans la mesure où elle a été prévue par les statuts du groupement (article L.5212-7 alinéas 1er et 2).

Le choix du conseil municipal peut porter uniquement sur l'un de ses membres.

Cette élection doit intervenir avant la date d'installation de l'organe délibérant du syndicat de communes (cf. supra – article L.5211-8). A défaut de désignation dans ce délai, la commune est représentée au sein du comité syndical par le maire et le premier adjoint (article L.5211-8 alinéa 5).

Dans les syndicats mixtes

L'article 31 de la loi Engagement et proximité harmonise la représentation des EPCI au sein des syndicats mixtes ouverts ou fermés : il n'est plus possible qu'un EPCI à fiscalité propre choisisse ses délégués parmi tout citoyen. En revanche, les délégués des EPCI ou syndicats mixtes au sein du comité syndical peuvent désormais être élus soit parmi les membres de l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte soit parmi les conseillers municipaux d'une commune membre.

Pour rappel, les syndicats mixtes « fermés », sont composés exclusivement de communes et d'EPCI ou composés uniquement d'EPCI.

Le renouvellement du mandat des membres élus et nommés dans les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS)

L'article L.123-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que les membres élus à la représentation proportionnelle par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'EPCI et les membres nommés par le maire ou le président de l'EPCI le sont à la suite de chaque renouvellement du conseil municipal et pour la durée du mandat de ce conseil.

Les dispositions afférentes à la composition du conseil d'administration des CCAS et CIAS et au mode de désignation des administrateurs, élus ou nommés, sont codifiées aux articles L.123-6, R.123-1 et suivants du CASF, ainsi qu'à l'article L.237-1 du code électoral.

La désignation des représentants dans les conseils d'administration de certains établissements publics de santé et des établissements publics sociaux et médico-sociaux « locaux »

Les articles L.6143-5 et R.6143-1 et suivants du code de la santé publique fixent la composition des conseils de surveillance des centres hospitaliers et hôpitaux locaux ayant le caractère d'établissements publics de santé « locaux » et les conditions dans lesquelles sont appelés à siéger des représentants élus par les assemblées locales.

Les articles L.315-10, L.315-11 et R.315-6 et suivants du CASF fixent la composition des conseils d'administration des établissements publics sociaux et médicosociaux créés par délibération des collectivités territoriales ou de leurs groupements et les conditions dans lesquelles sont appelés à siéger des représentants élus par les assemblées locales.

La désignation des représentants dans les autres organismes où la commune est représentée

Il convient de se reporter, au cas par cas, aux règles de fonctionnement propres à chacun des organismes dans lesquels la commune est représentée.

Les désignations des délégués peuvent être opérées, selon les cas, soit par élection par le conseil municipal, dans les conditions prévues à l'article L.2121-21, soit par une nomination effectuée par le maire. Selon que les textes particuliers confient au conseil municipal ou au maire le soin de désigner les représentants communaux, le remplacement de ces derniers au cours du mandat municipal se fera soit en application de l'article L.2121-33, soit en application de l'article L.2122-25. Dans le silence des textes, il revient au conseil municipal, en raison de la compétence générale qui lui est reconnue pour régler les affaires de la commune, de procéder à l'élection des représentants de la commune.

Dans son avis du 28 octobre 1986, le Conseil d'Etat a apporté des précisions utiles sur le choix des délégués ou représentants, en l'absence de précision dans les textes régissant un organisme : « *le représentant d'une assemblée délibérante ne peut être choisi qu'au sein de cette assemblée. A l'inverse, et sauf disposition contraire, la personne appelée à représenter une collectivité territoriale dans un organisme extérieur, même si elle est désignée par l'assemblée délibérante de la collectivité, peut être choisie en dehors de cette assemblée* ».

DEUXIEME PARTIE

Le statut de l'élu local : entre droits, devoirs et responsabilités

1- Les droits de l'élu

- Quels sont les attributs de fonction auxquels peut prétendre un élu : l'écharpe, la cocarde, la carte d'identité, l'insigne ?

- Tous les élus ont-ils droit à une indemnité de fonction ?

- Majoration, modulation, refus, cumul, écrêtement : quelles sont les diverses modifications que peuvent subir les indemnités de fonction ?

- Dans quelle mesure l'élu peut-il s'absenter de son travail pour exercer son mandat et bénéficier de crédits d'heures et d'autorisations d'absence ?

- Quels sont les droits de l'élu qui cesse de travailler pour exercer son mandat ?

- De quels moyens disposent les élus pour exercer leur mandat ?

- Que recouvre le droit à l'information des élus ?

- Que recouvre le droit à la formation des élus ?

- Quels sont les frais qui peuvent être remboursés aux élus ?

- Quel est le régime de protection sociale qui s'applique aux élus ?

- Quelle protection sociale pour l'élu qui travaille ?

- Comment fonctionne le régime de retraite des élus ?

- Quelle protection pour l'élu diffamé, injurié, accidenté ou poursuivi ?

- Que recouvre l'assurance personnelle du maire ?

2- Les devoirs et responsabilités de l'élu

- L'élu est-il tenu d'assister aux séances de l'assemblée délibérante ?

- Les élus peuvent-ils encourir des sanctions disciplinaires ?

- Dans quels cas un élu peut-il être poursuivi pour un délit non intentionnel ?

- Quels sont les délits intentionnels pour lesquels un élu peut être poursuivi ?

- Dans quelles circonstances la responsabilité civile d'un élu peut-elle être engagée

- Quelles sont les caractéristiques de la gestion de fait ?

- Quelle application de la notion de gestion de fait dans le cas où un élu est président d'une association ?

- Transparence de la vie publique : quelles obligations pour les élus ?

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELS SONT LES ATTRIBUTS DE FONCTION AUXQUELS PEUT PRETENDRE UN ELU : L'ECHARPE, LA COCARDE, LA CARTE D'IDENTITE, L'INSIGNE ?

Port de l'écharpe tricolore ou l'insigne officiel, pose d'une cocarde tricolore sur son véhicule ; tels sont les signes de reconnaissance que les élus arborent de façon habituelle.
Cependant, il convient de prendre garde car en la matière, tout n'est pas permis.

L'écharpe tricolore

Peu d'élus savent que l'écharpe tricolore est la survivance du costume officiel des maires prévu par le décret du 1er mars 1852.
Au titre de ce décret, le costume officiel, dont le port est en théorie obligatoire dans les cérémonies publiques, se compose, pour les maires, d'un « *habit bleu, broderie en argent, branche d'olivier au collet, baguette au borde de l'habit, gilet blanc, chapeau français à plumes noires, ganse brodée en argent, épée argentée à poignée de nacre, écharpe tricolore […] ».*
Pour les adjoints au maire, il se compose de *« coins brodés au collet, parement, taille et baguette ».*

Bien qu'aujourd'hui ce décret soit tombé en désuétude, il est toujours en vigueur.

L'article D.2122-4 du CGCT dispose que *« les maires portent l'écharpe tricolore avec glands à franges d'or dans les cérémonies publiques et toutes les fois que l'exercice des fonctions peut rendre nécessaire ce signe distinctif de leur autorité »,* ce qui est notamment le cas lors de la célébration de mariages ou encore dans le cadre des sommations en vue de disperser les attroupements.

Le décret n° 2000-1250 du 18 décembre 2000 complète les dispositions de l'article D.2122-4 précité. Il précise que « *les adjoints portent l'écharpe tricolore avec glands à frange d'argent dans l'exercice de leurs fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire, et lorsqu'ils remplacent ou représentent le maire en application des articles L.2122-17 et L.2122-18 »*.
S'agissant des conseillers municipaux, ce même article indique qu'ils « *portent l'écharpe tricolore avec glands à frange d'argent lorsqu'ils remplacent le maire en application de l'article L.2122-17 ou lorsqu'ils sont conduits à célébrer des mariages par délégation du maire dans les conditions fixées par l'article L.2122-18* ».

En dernier lieu, on précisera que « *l'écharpe tricolore peut se porter soit en ceinture, soit de l'épaule droite au côté gauche. Lorsqu'elle est portée en ceinture, l'ordre des couleurs fait*

figurer le bleu en haut. Lorsqu'elle est portée en écharpe, l'ordre des couleurs fait figurer le bleu près du col, par différenciation avec les parlementaires » (article D.2122-4).

La cocarde

Contrairement aux usages parfois bien établis, l'apposition d'une cocarde tricolore ou d'un insigne aux couleurs nationales sur un véhicule est strictement interdite pour les autorités autres que celles mentionnées à l'article 50 du décret n° 89-655 du 13 septembre 1989 (Président de la République, membres du gouvernement, membres du Parlement, président du Conseil Constitutionnel, vice-président du Conseil d'Etat, président du Conseil économique et social, préfets, sous-préfets, préfets des territoires d'outre-mer), sous peine d'amende.

En revanche, rien ne s'oppose à ce que ceux qui désirent doter leur véhicule d'un signe distinctif, utilisent les timbres, sceaux et blasons de leur commune complétés par la mention de leur mandat, dans les conditions fixées par l'assemblée délibérante.

La carte d'identité

A compter de leur désignation, les maires et les adjoints sont destinataires d'une carte d'identité tricolore attestant de leurs fonctions (article L.2122-34-1 du CGCT).Le préfet a la charge de sa distribution.
Cette disposition prévue par la loi dite Engagement et proximité du 27 décembre 2019 (n° 2019-1461) sera appliquée pour la première fois aux élus issus des élections de mars 2020.
Auparavant cette carte existait mais elle était facultative.

L'insigne

L'article D.2122-5 prévoit la possibilité pour les maires, de porter un « *insigne officiel* ».
Le port de cet insigne, qui est réservé aux maires dans l'exercice de leurs fonctions, reste toutefois facultatif.
La description de cet insigne est la suivante : « *sur fond d'émail bleu, blanc et rouge portant « MAIRE » sur le blanc et « R.F » sur le bleu ; entouré de deux rameaux de sinople, d'olivier à dextre et de chêne à senestre, le tout brochant sur un faisceau de licteur d'argent sommé d'une tête de coq barbée et crêtée de gueules* ».
Si le port de cet insigne reste facultatif, il ne dispense en rien du port de l'écharpe tricolore quand ce dernier est prescrit par les textes.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

TOUS LES ELUS ONT-ILS DROIT A DES INDEMNITES DE FONCTION ?

Le CGCT pose le principe de la gratuité des fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal (article L.2123-17).

On considère donc que les indemnités de fonction sont versées pour couvrir les frais inhérents au mandat ou encore réparer les pertes liées à la baisse de l'activité professionnelle de l'élu.

Ainsi, les indemnités de fonction ne constituent pas juridiquement un salaire ou un traitement. Toutefois, comme une rémunération, elles sont soumises à la Contribution Sociale Généralisée (CSG), à la Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale (CRDS), à une cotisation au régime de retraite (IRCANTEC), éventuellement à une cotisation de retraite complémentaire, à des cotisations sociales obligatoires au-dessus d'un certain seuil (20 568 €par an pour 2020). Dans les communes et EPCI assujettis au versement destiné aux transports en commun, les indemnités de fonction des élus qui sont assujetties aux cotisations sociales le sont également au versement transport.

Ces indemnités sont par ailleurs imposables dans certaines limites.

Enfin, il importe de préciser que les indemnités de fonction ne sont saisissables que pour la partie qui excède la fraction représentative des frais d'emploi (article L.1621-1). Celle-ci correspond à l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire d'une commune de 500 habitants, soit au 1er janvier 2020 : 991.80 €, et en cas de cumul de mandats 1 487.70 €.

Conditions nécessaires à la perception des indemnités de fonction

Détenir un mandat

Le CGCT définit les mandats locaux dont les titulaires peuvent prétendre à l'octroi d'indemnités :

- maires et présidents de délégation spéciale : article L.2123-23,

- adjoints au maire et membres de délégation spéciale : article L.2123-24,

- conseillers municipaux : article L.2123-24-1,

- présidents et vice-présidents des syndicats de communes : article R.5212-1,

- présidents et vice-présidents des communautés de communes : article R.5214-1,

- présidents et vice-présidents des communautés urbaines et métropoles : article R.5215-2-1,

- présidents et vice-présidents des communautés d'agglomérations : article R.5216-1,

- présidents et vice-présidents des syndicats d'agglomérations nouvelles : article R.5332-1,

- présidents et vice-présidents des syndicats mixtes associant des collectivités territoriales et des groupements de collectivités : article R.5723-1.

Exercer une fonction

La perception des indemnités de fonction est soumise à l'exercice effectif d'une fonction.

Ainsi, le maire n'a pas droit aux indemnités s'il est incarcéré ou en fuite (TA, 14 décembre 1994, Saint Denis de la Réunion) ou encore s'il a disparu pour échapper à une condamnation de justice (CE n° 167483, 28 février 1997, commune du Port). Si les indemnités ont été perçues, le maire doit alors les reverser (CE n°167483 précité).

Enfin, la seule qualité d'officier d'état civil et de police judiciaire ne peut justifier l'octroi d'une indemnité de fonction (CE n° 81371 et 81567, 29 avril 1988, commune d'Aix en Provence).

Pour percevoir une indemnité de fonction, l'adjoint doit être titulaire d'une délégation de fonction reçue par un arrêté du maire (article L.2122-18). Les conseillers municipaux même non délégués peuvent prétendre au versement d'une indemnité (article L.2123-24-1 II – voir infra).

Délibération du conseil municipal

Le conseil municipal doit délibérer sur le versement des indemnités de ses membres - dans les trois mois suivants son installation (article L.2123-20-1). Cette délibération doit être accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux conseillers municipaux. Une seule délibération, prise en début de mandat suffit, dans la mesure où elle présente les éléments suivants :

- elle indique seulement la fonction (maire, adjoint, conseiller municipal) et n'est pas nominative,

- elle fixe en pourcentage de l'indice 1027, et non pas en euros, le montant des indemnités votées, ainsi que le barème correspondant,

- elle mentionne l'inscription des crédits nécessaires au budget.

Ainsi à chaque changement de valeur du point d'indice, il n'est pas besoin de délibérer. Une nouvelle délibération sera uniquement nécessaire si le conseil souhaite modifier le montant des indemnités, donc le barème.

La délibération doit être transmise au contrôle de légalité.

Depuis la loi dite Engagement et proximité du 27 décembre 2019, les communes, EPCI à fiscalité propre, départements et régions doivent établir chaque année un état de l'ensemble des indemnités de toutes natures, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées.

Cet état est communiqué chaque année aux membres de l'assemblée avant l'examen du budget (L.2123-24-1-1, L.3123-19-2-1, L.4135-19-2-1, L.5211-12-1).

Le conseil municipal établit librement les indemnités allouées aux élus dans la limite maximale fixée par l'article L.2123-20 selon lequel : *« les indemnités maximales (…) sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique »*. Ainsi, il peut fixer des taux inférieurs aux taux plafonds définis par les articles du CGCT susvisés.

Les indemnités de fonction des maires

Les indemnités maximales votées par les conseils municipaux sont déterminées en appliquant au terme de référence, soit l'indice 1027 de la fonction publique, le barème défini à l'article L.2123-23 (l'indice 1027 est égal en mars 2020 à 3 889,40 €).

Le taux maximal en pourcentage de l'indice 1027 à prendre en compte est fonction de la population de la commune dont l'élu est maire. Huit strates ont été crées. La population à prendre en compte est la population totale authentifiée avant le dernier renouvellement intégral du conseil municipal (R.2151-2 alinéa 2).

POPULATION (habitants)	**TAUX MAXIMAL (en % de l'indice 1027)**
Moins de 500	25,5
De 500 à 999	40,3
De 1 000 à 3 499	51,6
De 3 500 à 9 999	55
De 10 000 à 19 999	65
De 20 000 à 49 999	90
De 50 000 à 99 999	110
100 000 et plus	145

Le taux indiqué dans le tableau est un taux maximal : le conseil municipal peut voter des taux inférieurs.

En effet, les mairesperçoivent automatiquement l'indemnité maximale, sauf si le conseil municipal en décide autrement à la demande du maire(article L.2123-23).

La note du 20 mai 2020 précise en ce sens « *qu'enl'absence d'une décision explicite du conseil municipal, l'indemnité du maire sera versée par le comptable au taux maximal précité, étant précisé que les indemnités seront liquidées à compter de la date d'entrée en fonction du maire.*
En conséquence, lorsqu'il sera fait application de cette disposition législative, le comptable assignataire de la commune concernée procédera au paiement du mandat correspondant sans nécessiter d'une délibération fixant les conditions d'octroi de l'indemnité et son ***montant.***
Les indemnités versées au maire ne devront pas figurer dans le tableau annexe *prévu au dernier alinéa de l'article L.2123-20-1, c'est-à-dire celui qui récapitule l'ensemble des indemnités de fonction allouées aux membres du conseil municipal ».*

Les indemnités de fonction des adjoints au maire

Pour percevoir une indemnité, l'adjoint devra avoir reçu une délégation de fonction de la part du maire, par un arrêté, sur la base des dispositions de l'article L.2122-18 qui dit que « *le maire est seul chargé de l'administration mais il peut sous sa surveillance et sa responsabilité déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints* ».

Comme pour le maire, les indemnités de fonction des adjoints sont déterminées en appliquant à l'indice 1027 le barème défini à l'article L.2123-24 :

POPULATION (habitants)	TAUX MAXIMAL (en % de l'indice 1027)
Moins de 500	9,9
De 500 à 999	10,7
De 1 000 à 3499	19,8
De 3 500 à 9 999	22
De 10 000 à 19 999	27,5
De 20 000 à 49 999	33
De 50 000 à 99 999	44
De 100 000 à 200 000	66
Plus de 200 000	72,5

L'indemnité versée à un adjoint peut dépasser le maximum prévu par ce tableau, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé.

De plus, l'indemnité versée à un adjoint ne peut excéder l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune.

Enfin, lorsque l'adjoint supplée le maire dans les conditions prévues à l'article L.2122-17 (absence, suspension, révocation, empêchement du maire), l'adjoint peut percevoir, pendant la durée de la suppléance, l'indemnité fixée pour le maire, après délibération du conseil municipal.

Les indemnités de fonction des conseillers municipaux

Les indemnités qui peuvent être versées aux conseillers municipaux dépendent de la strate démographique de la commune dans laquelle ils sont élus, mais aussi du fait qu'ils sont titulaires ou non d'une délégation de fonctions (article L.2123-24-1).

Les conseillers municipaux qui n'ont pas reçu une délégation de fonctions :

- ***Dans les communes d'au moins 100 000 habitants*** : ils ont droit à une indemnité au maximum égale à 6 % de l'indice 1027.

- ***Dans les communes de moins de 100 000 habitants*** : ils ont droit à une indemnité maximale égale à 6 % de l'indice 1027, laquelle doit être comprise dans l'enveloppe globale des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints en exercice. Cela signifie que les adjoints et le maire renoncent à une partie de leur indemnité.

Les conseillers municipaux qui ont reçu une délégation de fonctions :

- ***Quelle que soit la taille de la commune*** : ils ont droit à une indemnité qui n'est pas plafonnée mais qui doit être comprise dans l'enveloppe globale indemnitaire.

Les conseillers qui suppléent le maire absent, suspendu, révoqué ou empêché :

- ***Quelle que soit la taille de la commune*** : ils ont droit à l'indemnité fixée pour le maire. Elle est versée pendant la durée de la suppléance après délibération du conseil municipal.

On retiendra que, les conseillers municipaux peuvent percevoir des indemnités de fonction sans avoir reçu de délégation, tandis que les adjoints doivent impérativement être dotés de délégation.

S'agissant des adjoints, leur qualité de conseillers municipaux leur permet de bénéficier de l'indemnité de base attribuée aux conseillers municipaux, sachant que pour percevoir une indemnité plus importante, ils doivent être impérativement dotés d'une délégation de fonction de la part du maire.

Enfin, en aucun cas l'indemnité versée à un conseiller municipal ne peut dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire.

Les indemnités de fonction des élus intercommunaux

Comme pour les conseils municipaux, lorsque l'organe délibérant de l'EPCI est renouvelé, la délibération qui fixe les indemnités de ses membres intervient dans les trois mois suivant son installation. La délibération doit également être accompagnée d'un tableau annexe (article L.5211-12).

L'octroi des indemnités de fonction est toujours subordonné à l'exercice effectif des fonctions.

Cela suppose donc que les vice-présidents aient reçu une délégation de fonction expresse du président sous forme d'arrêté en application de l'article L.5211-9.

Comme pour le maire et les adjoints les indemnités de fonction des élus intercommunaux sont déterminées en appliquant un barème à l'indice 1027 (voir infra).

Le président et les vice-présidents

L'enveloppe indemnitaire globale du président et des vice-présidents est déterminée en additionnant les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-présidents. Le nombre de vice présidence pris en compte dans ce calcul est toutefois cantonné à 20% de l'effectif de l'organe délibérant (dans la limite de 15 vice-présidents). Le nombre effectif de vice présidences exercées est seulement pris en compte dans ce calcul s'il est inférieur à ce ratio de 20%.

Les membres de l'organe délibérant avec délégations de fonction

La loi précitée du 27 décembre 2019 prévoit désormais un droit à indemnité de fonction pour les membres d'une communauté de communes, bénéficiant d'une délégation de fonction, sans être vice-président.Ils ont droit à une indemnité qui n'est pas plafonnée mais qui doit être comprise dans l'enveloppe globale indemnitaire, laquelle est composée desindemnités maximales du président et des vice-présidents.

Dans les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles, les conseillers qui reçoivent une délégation de fonction et font partie du Bureau peuvent recevoir une indemnité de fonction. Dans ce cas, elle est prélevée sur l'enveloppe indemnitaire globale.

Les membres de l'organe délibérant sans délégation de fonction

Pour les communautés de communes de moins de 100 000 habitants, une indemnité de fonction, au maximum égale à 6% de l'indice 1027, peut être versée mais elle est prise sur l'enveloppe indemnitaire globale.

Pour les communautés de communes de 100 000 habitants et plus, une indemnité de fonction, au maximum égale à 6% de l'indice brut terminal de la fonction publique, peut être versée.

Pour les communautés d'agglomération et communautés urbaines de moins de 100 000 habitants, une indemnité de fonction au maximum égale à 6% de l'indice 1027 peut être versée, mais elle est prise sur l'enveloppe indemnitaire globale (président et vice-présidents).

Pour les communautés d'agglomération, au-delà de 100 000 habitants, il existe une enveloppe indemnitaire globale propre aux conseillers communautaires. Elle est néanmoins calculée à partir du nombre de conseillers prévu par la loi, sans prendre en compte la faculté laissée à l'organe délibérant d'augmenter l'effectif du conseil communautaire de 25%. L'indemnité est au maximum égale à 6% de l'indice 1027 pour les communautés d'agglomération comprises entre 100 000 et 399 999 habitants, et à 28% au-delà.

Pour les communautés urbaines, au-delà de 100 000 habitants, il existe une enveloppe indemnitaire globale propre aux conseillers communautaires. L'indemnité est au maximum égale à 6% de l'indice 1027 pour les communautés urbaines comprises entre 100 000 et 399 999 habitants, et à 28% au-delà.

Enfin, pour les conseillers des métropoles, une indemnité de fonction au maximum égale à 28% de l'indice 1027 peut être versée.

***Les syndicats de communes* (*article R.5212-1*)**

POPULATION	TAUX EN %	
	Président	**Vice-président**
Moins de 500	4,73	1,89
De 500 à 999	6,69	2,68
De 1 000 à 3 499	12,20	4,65
De 3 500 à 9 999	16,93	6,77
De 10 000 à 19 999	21,66	8,66
De 20 000 à 49 999	25,59	10,24
De 50 000 à 99 999	29,53	11,81
De 100 000 à 199 999	35,44	17,72
Plus de 200 000	37,41	18,70

***Les communautés de communes* (*article R.5214-1*)**

POPULATION	TAUX EN %	
	Président	**Vice-président**
Moins de 500	12,75	4,95
De 500 à 999	23,25	6,19
De 1 000 à 3 499	32,25	12,37
De 3 500 à 9 999	41,25	16,50
De 10 000 à 19 999	48,75	20,63
De 20 000 à 49 999	67,50	24,73
De 50 000 à 99 999	82,49	33,00
De 100 000 à 199 999	108,75	49,50
Plus de 200 000	108,75	54,37

***Les communautés urbaines et métropoles* (*article R5215-2-1*)**

POPULATION	TAUX EN %	
	Président	Vice-président
De 20 000 à 49 999	90	33
De 50 000 à 99 999	110	44
De 100 000 à 199 999	145	66
Plus de 200 000	145	72,50

***Les communautés d'agglomération* (*article R.5216-1*)**

POPULATION	TAUX EN %	
	Président	Vice-président
De 20 000 à 49 999	90	33
De 50 000 à 99 999	110	44
De 100 000 à 199 999	145	66
Plus de 200 000	145	72,50

***Les syndicats mixtes associant exclusivement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités* (*article R.5723-1*)**

POPULATION	TAUX EN %	
	Président	Vice-président
Moins de 500	2,37	0,95
De 500 à 999	3,35	1,34
De 1 000 à 3 499	6,10	2,33
De 3 500 à 9 999	8,47	3,39
De 10 000 à 19 999	10,83	4,33
De 20 000 à 49 999	12,80	5,12
De 50 000 à 99 999	14,77	5,91
De 100 000 à 199 999	17,72	8,86
Plus de 200 000	18,71	9,35

En complément

Délibération rétroactive

Les nouveaux élus perçoivent leurs indemnités dès que la délibération fixant les indemnités de fonction est devenue exécutoire, donc à la date de sa transmission à la préfecture.

Toutefois, lanote d'information du Ministère de l'Intérieur du 20 mai 2020 admetla rétroactivité dans les conditions suivantes :

« A titre exceptionnel, dans l'hypothèse où la délibération fixant les taux des indemnités des élus serait postérieure à la date d'installation du nouveau conseil et prévoirait une entrée en vigueur antérieure à cette date, les indemnités pourront être versées depuis la date d'entrée en fonction des élus.

La date d'entrée en vigueur de ces délibérations ne saurait, en tout état de cause, être antérieure à la date, de leur élection pour les maires et adjoints, et à la date de l'installation du nouveau conseil pour les conseillers municipaux.

En revanche, si la délibération fixant les taux des indemnités ne mentionne aucune date d'entrée en vigueur, celles-ci ne pourront pas être calculées à une date antérieure à la date à laquelle la décision acquiert un caractère exécutoire ».

Tableau annexe

Le tableau annexe doit notamment comporter les mentions suivantes afin de faciliter au mieux le contrôle de légalité :

- nom et prénom de l'élu, une nouvelle décision s'impose en cas de changement de

ces bénéficiaires.

- qualité de l'élu (préciser le rang des adjoints),

- brut et net mensuel, ce qui impose de prendre une nouvelle délibération à chaque évolution du point d'indice de la fonction publique ; pour éviter cela indiquer seulement le taux / IB 1027,

- écrêtement (oui/non).

(Circulaire préfectorale du 29 février 2008 relative au renouvellement des conseils municipaux, dispositions incombant aux nouveaux conseils municipaux et réponse ministérielle Sénat n°01120, 19 octobre 2017.

Kit nouvel élu 2020

MAJORATION, MODULATION, REFUS, CUMUL ET ECRETEMENT : QUELLES SONT LES DIVERSES MODIFICATIONS QUE PEUVENT SUBIR LES INDEMNITES DE FONCTION ?

Les indemnités de fonction peuvent être majorées ou modulées selon des conditions bien précises. Par ailleurs les élus peuvent cumuler ces indemnités, mais ce cumul reste limité et un écrêtement des indemnités perçues peut alors s'opérer.

Majoration des indemnités de fonction

Aux termes de l'article L.2123-22, les conseils municipaux de certaines communes peuvent voter des majorations d'indemnités de fonction, par rapport aux indemnités maximales votées et prévues par ce même code.

Les majorations concernent les indemnités des maires, adjoints, conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions et des conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins qui n'ont pas reçu de délégations.

Les pourcentages de majorations maximales qui s'appliquent aux indemnités des élus sont fixés par l'article R.2123-23, et concernent les communes suivantes :

- chefs lieux de départements (25%), d'arrondissement (20%), de canton (15%) ;

- sinistrées (pourcentage égal au pourcentage d'immeubles sinistrés de la commune) ;

- classées stations de tourisme : 50% pour les communes dont la population totale est inférieure à 5 000 habitants et 25% pour celles dont la population totale est supérieure à ce chiffre (pour les conditions du classement en station de tourisme cf. article L.133-11 à L.133-13 du code du tourisme) ;

- dont la population a depuis le dernier recensement augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification : majoration de 50% pour les communes dont la population totale est inférieure à 5 000 habitants et de 25% pour

celles dont la population totale est supérieure à ce chiffre (un arrêté détermine les communes pour lesquelles cette majoration est applicable).

- qui au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine : dans la limite correspondant à l'indemnité d'un élu d'une commune de la strate démographique supérieure.

La majoration intervient sur l'indemnité effectivement octroyée et non sur l'indemnité maximale qui peut être versée.

Ainsi, l'application de majorations aux indemnités de fonction doit faire l'objet d'un vote distinct :

- Le conseil municipal vote, dans un premier temps, le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale.
- Dans un second temps, il se prononce sur les majorations sur la base des indemnités votées après répartition de l'enveloppe.
- Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance.

Modulation des indemnités de fonction

L'assemblée délibérante peut octroyer des indemnités différentes à chaque élu tant que l'enveloppe indemnitaire n'est pas dépassée.

La circulaire du 15 avril 1992 (JO, 31 mai 1992, p. 7303) indique ainsi en son point I A 4° que les assemblées restent souveraines pour fixer le montant des indemnités de fonction qu'elles peuvent décider de réduire, selon les cas, jusqu'à représenter une somme symbolique. Pour arrêter ce montant, elles ne peuvent légalement prendre en considération que des motifs tirés de l'importance quantitative des fonctions effectivement exercées, à l'exclusion de toute appréciation d'ordre qualitatif, voire politique. Ainsi, le rapport législatif n°156 de l'Assemblée Nationale relatif à la loi démocratie de proximité relève que « *le principe de la fixation d'indemnités de fonction à leur montant maximum sauf décision contraire préserve la liberté de décision des collectivités qui pourront en effet toujours fixer ces indemnités à un niveau inférieur à celui du plafond légal. Un tel système ne fait pas obstacle à ce que, en fonction des charges respectives des différents élus, l'assemblée majore certaines indemnités et en minore d'autres, tout en restant dans l'enveloppe globale, comme l'exige la loi* ».

Modulation des indemnités de fonction en fonction de la présence des élus aux réunions

Cette disposition a été introduite dans le CGCT (art. L.5211-12) par la loi précitée du 29 décembre.

Ce nouvel article introduit la possibilité pour les assemblées délibérantes des communes de 50 000 habitants et plus, et des EPCI de la même strate démographique de moduler les indemnités de fonction allouées à leurs élus selon leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres.

Le règlement intérieur devra prévoir cette possibilité, et la réduction ne pourra être inférieure à la moitié de l'indemnité pouvant être allouée à l'élu.

Refus d'indemnités

Les élus peuvent renoncer à percevoir une partie ou l'intégralité de leurs indemnités.
Deux hypothèses sont alors à envisager :

- Si les élus renoncent à ce versement alors que l'indemnité a été votée et inscrite au budget, il est recommandé que cette volonté soit exprimée par écrit.
Une nouvelle délibération devra alors être prise par l'assemblée délibérante, cette dernière étant en effet souveraine en la matière (articles L.2123-20-1 et L.5211-12).
La circulaire du 15 avril 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux précise en ce sens que *« les assemblées délibérantes restent souveraines pour fixer le montant des indemnités de fonction qu'elles peuvent décider de réduire, selon les cas, jusqu'à représenter une somme symbolique »*.
La somme ainsi abandonnée peut être, soit réintégrée dans l'enveloppe indemnitaire globale, soit ôtée de celle-ci.

- Si le souhait de ne pas percevoir ce versement intervient lors de la discussion préalable à la délibération sur l'octroi des indemnités de fonction : l'assemblée délibérante décidera alors soit de redistribuer la somme non perçue sur les indemnités des autres bénéficiaires, soit de défalquer cette somme de l'enveloppe indemnitaire globale.

Cumul d'indemnités et écrêtement

Un élu qui cumule plusieurs mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du CNFPT, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une SEML ou qui préside une telle société, ne peut recevoir au titre de ces mandats un montant total de rémunération et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire (soit 7 239,91 € par mois au 1er janvier 2020).

Le plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires (cf. circulaire du 12 janvier 1996 et Rép. Min. n°1203, JO Sénat, 7 novembre 2002, p. 2658).

L'article L.2123-20 précise que lorsqu'il y a écrêtement sur le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller municipal, la part écrêtée est reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller municipal exerce le plus récemment un mandat ou une fonction.

Cumul des indemnités de fonction et d'allocations

Selon les allocations, les conditions de cumul de celles-ci avec les indemnités de fonction différent :

RSA, Allocation parent isolé :

La fraction représentative des frais d'emploi n'est pas prise en considération pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale (article L.1621-1).

L'élu qui prétend au versement de ces prestations doit donc informer la CAF des ressources qu'il reçoit au titre des indemnités de fonction. Le calcul de ses droits se fera en déduisant la fraction représentative des frais d'emploi.

Allocation parentale d'éducation (APE) :

Le juge considère que l'indemnité de fonction ne constituant pas un salaire, l'élu peut bénéficier en sus de ses indemnités, du versement de l'allocation parentale d'éducation. Le Conseil d'Etat a par une décision du 15 mai 2002 (n° 226615), annulé une circulaire du Ministre de l'emploi et de la solidarité (circulaire du 29 février 2000) qui excluait les élus locaux du bénéfice de l'allocation parentale d'éducation à taux plein, lorsque celle-ci excédait le simple remboursement de leurs frais.

Allocation adulte handicapé (AAH) :

Les indemnités de fonction des élus locaux sont en partie exclues du montant des ressources servant au calcul de l'allocation d'adulte handicapé selon des modalités fixées par décret (article L.821-3 du code de la sécurité sociale).
Cette disposition est prévue par l'article 97 de la loi précitée du 27 décembre 2019, le décret n'est pas publié au 15 mars 2020, mais le montant correspondant à la fraction représentative des frais d'emploi (FRFE) devrait être exclu.

Pension d'invalidité :

Le montant de la pension peut être réactualisé périodiquement en fonction de la situation du bénéficiaire : reprise ou arrêt d'une activité, bénéfice de nouvelles ressources (articles L.341-11 et suivants du code de la sécurité sociale - CSS).
Un contrôle des droits des titulaires est effectué chaque année (article R.341-14 du CSS).
La pension doit être suspendue, en tout ou partie, par la caisse primaire d'assurance maladie lorsqu'il est constaté que le montant cumulé de la pension d'invalidité, et des salaires ou gains de l'intéressé excède, pendant deux trimestres consécutifs, le salaire trimestriel moyen de la dernière année civile précédant l'arrêt de travail suivi d'invalidité (article R.341-17 du CSS).

Elu chômeur :

Il peut cumuler l'allocation chômage avec ses indemnités.

En effet, les fonctions électives ne constituant pas une profession et étant soumises au principe de gratuité, l'UNEDIC (organisme national gérant les ASSEDIC) considère que leur exercice ne fait pas obstacle au versement des prestations de l'assurance chômage et au cumul de celles-ci avec des indemnités de fonction.

Une double condition doit toutefois être respectée, à savoir :

- L'exercice du mandat local concerné ne doit pas être incompatible avec la recherche effective et permanente d'un emploi (condition générale pour avoir droit à une allocation chômage).

Ainsi, les partenaires sociaux, gestionnaires de l'assurance chômage, considèrent-ils, par exemple, que certains mandats locaux sont difficilement compatibles avec la recherche effective et permanente d'un emploi : président ou vice-président des conseils généraux et régionaux, maire d'une ville de 100 000 habitants ou plus (et, le cas échéant, ses adjoints). L'UNEDIC assimile ces cas particuliers à une activité professionnelle réduite et l'allocation chômage fait alors l'objet d'un abattement, pour tenir compte des indemnités de fonction perçues par ailleurs.

- D'autre part, les indemnités en cause doivent bien être celles prévues et définies par le code général des collectivités territoriales (compensation forfaitaire des frais engagés par les élus locaux au titre de leur mandat) et ne doivent donc pas avoir la nature de salaire.

Enfin, signalons qu'une règle différente s'applique à l'allocation spécifique de solidarité (ASS), versée aux chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits aux allocations chômage de droit commun (Allocation d'aide au retour à l'emploi - ARE).

Dans ce cas, le droit à l'ASS (et son montant) est déterminé en prenant en compte les ressources personnelles dont dispose, par ailleurs, le demandeur. Le code de l'action sociale et des familles n'excluant pas les indemnités de fonction des élus locaux du total des ressources personnelles ainsi prises en compte, la perception des dites indemnités peut ainsi entraîner la non-attribution (voire la perte) de l'ASS ou, à tout le moins, une diminution de son montant.

Divorce :

Au sens de la législation sur le divorce, les indemnités de fonction constituent une ressource dans le cadre de la fixation d'une prestation compensatoire.

En application de l'article 282 du code civil, la pension alimentaire peut toujours être révisée en fonction des ressources et des besoins de chacun des époux. En conséquence, les indemnités de fonction des élus locaux doivent être intégrées par le juge dans les modalités de calcul de la pension alimentaire (RM n°02878, JOS, 26 juillet 2018, p.3872).

Les indemnités de fonction ne sont saisissables que pour la partie qui excède la fraction représentative des frais d'emploi (article L.1621-1 du CGCT)

Pension de réversion – Allocation de solidarité aux personnes âgées :

Les indemnités de fonction sont exclues des ressources à prendre en compte pour l'appréciation du droit à ces allocations (Rép. Min. n° 1191, JO AN, 10 juin 2008, p. 4949).

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

DANS QUELLE MESURE L'ELU PEUT-IL S'ABSENTER DE SON TRAVAIL POUR EXERCER SON MANDAT ET BENEFICIER DE CREDITS D'HEURES ET D'AUTORISATIONS D'ABSENCE ?

L'élu a besoin de temps pour exercer son mandat : le législateur lui permet ainsi de le libérer de son travail par le biais des crédits d'heures ou des autorisations d'absence. Pendant ce temps d'absence les droits de l'élu salarié sont protégés.

Au début de son mandat, l'élu bénéficie en outre, à sa demande, d'un **entretien individuel** avec son employeur portant sur les modalités pratiques d'exercice de son mandat au regard de son emploi (L.2123-1).

Les crédits d'heures

Principe :

Les maires, les adjoints et les conseillers municipaux communautaires et métropolitains ont droit à un crédit d'heures.

Celui-ci leur permet de disposer du temps nécessaire d'une part à l'administration de la commune ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent, et d'autre part à la préparation des réunions des instances où ils siègent.

Le crédit d'heures est forfaitaire et trimestriel. Il est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail.

Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.

La loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a augmenté les crédits heures (cf ci-après).

Afin de bénéficier du crédit d'heures l'élu doit en informer son employeur par écrit trois jours au moins avant son absence. Dans ce courrier il doit préciser la date et la durée de

l'absence envisagée ainsi que la durée du crédit d'heures à laquelle il a encore droit au titre du trimestre en cours (article R.2123-3).

Le point de départ n'est pas forcément le 1er janvier, même s'il est de nature à faciliter le décompte du crédit d'heures utilisé (Rép. Min. n° 557, J.O. A.N, 4 septembre 2007, p. 5458).

Protection du salarié :

Si l'employeur est tenu d'accorder aux élus concernés le crédit d'heures auquel ils ont droit, il n'a pas à payer ce temps d'absence : les indemnités de fonction sont censées compenser la perte de revenu.

Les crédits d'heures sont assimilés à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté (article L.2123-7).

Ces absences ne peuvent pas justifier une modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail, sans accord de l'élu intéressé.

De plus, aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison de ces absences. Si un de ces actes devait avoir lieu, il serait entaché de nullité, et l'élu pourrait prétendre à des dommages et intérêts. La réintégration ou le reclassement dans l'emploi serait de droit.

Enfin, l'employeur n'a pas le droit de prendre en considération ces absences pour arrêter ses décisions en ce qui concerne l'embauche, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux (article L.2123-8).

Durée du crédit d'heures :

Elle est fixée par l'article R.2123-5 pour un trimestreselon la qualité de l'élu et la strate démographique de sa commune :

Strate démographique (en nombre d'habitants)	Maire	Adjoint	Conseiller municipal
moins de 3.500	122 h30	70 h	10 h30
de 3.500 à 9.999	105 h	52h30	10h30
de 10.000 à 29.999	140 h	105 h	21 h
de 30.000 à 99.999	140 h	140 h	35 h
plus de 100.000	140 h	140 h	52h30

[1] Seul le conseiller municipal à qui le maire a attribué une délégation de fonction, bénéficie du crédit d'heures auquel a droit un adjoint au maire de la commune (article R.2123-5 I).

Majoration : les communes visées à l'article L.2123-22 (communes touristiques, chefs lieux de canton…) peuvent voter une majoration de ces crédits d'heures sans dépasser 30 % par élu (article L.2123-4).

Suppléance : lorsqu'un adjoint ou un conseiller municipal supplée le maire absent, suspendu, révoqué, ou empêché, il bénéficie pendant la durée de la suppléance du crédit d'heures du maire (article R.2123-5 II).

Délégation de fonctions : les conseillers municipaux qui bénéficient d'une délégation de fonctions du maire ont droit au crédit d'heures prévu pour un adjoint de la commune (article R.2123-5 III).

Salarié à temps partiel : en cas de travail à temps partiel le droit au crédit d'heures est réduit au prorata du rapport entre les horaires inscrits au contrat de travail et la durée hebdomadaire légale du travail (article R.2123-7).

Les élus intercommunaux : l'article R.5211-3 précise les bénéficiaires du crédit d'heures. Ainsi les présidents, vice-présidents et membres des organes délibérants des EPCI peuvent disposer de crédits d'heures dont la durée varie en fonction de leur mandat et de la nature de l'EPCI dont ils sont élus.

- Le président, le vice-président et les membres de l'organe délibérants des :
    - syndicats de communes,
    - syndicats d'agglomération nouvelle,
    - syndicats mixtes,

qui n'exercent pas de mandat municipal sont assimilés respectivement au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux de la commune la plus peuplée de cet EPCI.

- Le président, le vice- président et les membres des organes délibérants des :
    - communautés de communes,
    - communautés urbaines,
    - communautés d'agglomération,
    - communautés d'agglomération nouvelle,
    - métropoles,

sont assimilés respectivement au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux d'une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant cet EPCI.

Ce crédit d'heures s'ajoute à celui dont ils bénéficient au titre d'autres mandats (article L.5211-2).

Les autorisations d'absence

Principe :

L'article L.2123-1 fixe le champ d'application des autorisations d'absence pour les conseillers municipaux.

Ainsi l'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil municipal le temps nécessaire pour se rendre et participer :

- aux séances plénières de ce conseil,

- aux réunions des commissions dont il est membre et instituées par une délibération du conseil municipal,

- aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la commune.

Ces dispositions s'appliquent aux membres du conseil des communautés d'agglomération (article L.5216-4), des communautés urbaines (article L.5215-16), aux communautés de communes (article L.5214-8).

Les autres élus intercommunaux peuvent en disposer s'ils bénéficient d'un mandat municipal.

L'élu doit informer son employeur par écrit, dès qu'il en a connaissance, de la date et de la durée de la ou des absences envisagées (article R.2123-1).

Protection du salarié :

Les élus disposent des mêmes garanties que lorsqu'ils bénéficient du crédit d'heures (cf. supra).

En complément

Le cumul d'absence

Un élu qui détient plusieurs mandats peut cumuler les autorisations d'absence et les crédits d'heures auxquels il a droit au titre de chacun des mandats qu'il exerce. Ce temps maximal d'absence ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile (articles L.2123-5, R.2123-9 et R.2123-10).

La rémunération du temps d'absence

L'article L.2123-1 précise que *« l'employeur **n'est pas tenu de payer** comme temps de travail le temps passé par l'élu aux séances et réunions précitées »*, tandis qu'il prévoit que le crédit d'heures correspond à un *« temps d'absencequi **n'est pas payé** par l'employeur »*.

Cette nuance dans le vocabulaire permet aux employeurs de ne pas opérer de retenue sur salaire, c'est d'ailleurs ce qu'indique une réponse ministérielle *« bien que les employeurs ne soient pas tenus, conformément à la loi, de rémunérer ces droits d'absence, il leur et possible de ne pas effectuer de retenue sur salaire, comme cela semble être toléré dans la fonction* publique » (Rép. Min. JO Sénat, n°94093, 18 juillet 2006 p. 7524).

Toutefois, il ne s'agit que d'une tolérance et non d'un droit : un enseignant qui souhaitait *profiter du crédit d'heures sans que son salaire en soit affecté a été* débouté (TA Besançon, n° 961000, 5 février 1998).

Enfin, les pertes de revenus par les conseillers municipaux qui exercent une activité professionnelle salariée ou non salariée **et** qui ne bénéficient pas d'indemnités de fonction peuvent être compensées par la commune ou par l'organisme auprès duquel ils la représentent, lorsqu'elles résultent de la prise des autorisations d'absence ou du crédit d'heures (articles L.2123-3 et R.2123-11). Cette compensation est limitée à 72 heures par élu et par an ; chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demi la valeur horaire du SMIC.

Cette disposition est applicable aux conseillers communautaires des communautés de communes (article L.5214-8), urbaines (article L.5215-16) et d'agglomération (article L.5216-4).

Le contrôle de l'usage du crédit d'heures

L'employeur ne peut contrôler si le crédit d'heures demandé a été utilisé pour exercer le mandat (Cass. 06-44793 du 16 avril 2008, Rép. Min n°119862, 10 avril 2012).

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELS SONT LES DROITS DE L'ELU QUI CESSE DE TRAVAILLER POUR EXERCER SON MANDAT ?

Avec le crédit d'heures, les autorisations d'absence et le crédit formation, l'élu a droit à du temps libéré sur son temps de travail, pour exercer son mandat. Toutefois ces moments libérés peuvent s'avérer vite insuffisants, et il peut choisir alors de cesser son activité professionnelle le temps de sa mandature.

Seuls les élus suivants ont acquis des droits en la matière :

- maire,

- adjoint au maire - présidents des communautés de communes, urbaines et d'agglomération et des métropoles, ainsi que les vice-présidents,

- présidents des syndicats mixtes, associant exclusivement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités.

Les droits différent sensiblement selon que l'élu est salarié de droit privé ou salarié de droit public.

Les élus salariés de droit privé

Les dispositions combinées du code du travail (articles L.3142-83 à 87) et du CGCT (article L.2123-9) attribuent des droits aux élus salariés pour cesser de travailler afin d'exercer leur mandat. Ils peuvent à ce titre demander la suspension du contrat de travail.

Suspension du contrat de travail

L'élu qui justifie d'une année minimale d'ancienneté, peut demander à son employeur la suspension de son contrat de travail. La demande doit être effectuée par lettre recommandée avec accusé de réception.

La suspension du contrat prend effet quinze jours après cette notification et dure jusqu'à l'expiration du mandat.

Le contrat de travail est donc suspendu et non résilié, c'est pourquoi dans les deux mois qui suivent l'expiration de son mandat, l'élu doit manifester son intention de reprendre son emploi. Il adressera en ce sens une lettre recommandé avec accusé de réception à son employeur.

Il importe de préciser que lorsque l'adjoint au maire d'une commune de 20 000 habitants au moins, a interrompu toute activité professionnelle pour exercer son mandat et que le maire lui retire la délégation de fonctions qu'il lui avait accordée, la commune continue de lui verser, dans le cas où il ne retrouve pas d'activité professionnelle, et pendant trois mois au maximum, l'indemnité de fonction qu'il percevait avant le retrait de la délégation (article L.2123-24-V).

Reprise de l'emploi

L'élu doit retrouver son précédent emploi ou un emploi analogue, assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur de sa décision de reprendre son activité.

L'élu bénéficie, en outre, de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie durant l'exercice de son mandat. Il bénéficie également, en tant que de besoin et à sa demande, d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise en cas de changement dans son poste de travail ou dans les techniques utilisées. L'article L.2123-11-1 précise que ces mêmes élus ont droit à leur demande à une formation professionnelle et à un bilan de compétences, dans les conditions fixées par le code du travail. Pour accéder au congé de formation et au congé de bilan de compétences, le temps passé au titre du mandat local est assimilé aux durées d'activité exigées pour l'accès à ces congés.

En cas de renouvellement de mandat, après un mandat d'une durée au moins égale à 5 ans, l'employeur est tenu de réembaucher l'élu prioritairement dans l'un des emplois auquel sa qualification lui permet de prétendre et de lui accorder, en cas de réemploi, le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis au moment de son départ.

L'employeur dispose d'un an pour effectuer cette embauche.

Les élus fonctionnaires

Les élus fonctionnaires sont placés, sur leur demande, en position de détachement ou en mise en disponibilité (cf. décret n°86-68, 13 janvier 1986), pour l'exercice de leur mandat.

Le détachement

Le détachement est soumis à autorisation hiérarchique. Cependant, les maires, adjoints au maire des communes de plus 20 000 habitants, les présidents de communautés de communes, urbaines, d'agglomération, de syndicats mixtes fermés, des syndicats des communes comptant plus de 20 000 habitants, bénéficient de droit du détachement.

Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'origine pour un délai donné. L'avis de la commission administrative paritaire est nécessaire. Le détachement peut être de courte durée (six mois) ou de longue durée (5 ans renouvelables).

La mise en disponibilité

La mise en disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Il ne perçoit aucune rémunération au titre de son grade.

Elle est prononcée de droit, sur demande de l'agent, pour l'exercice d'un mandat d'élu local.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

DE QUELS MOYENS DISPOSENT LES ELUS POUR REMPLIR LEUR MANDAT ?

Le maire peut, et même doit, dans certains cas, fournir aux élus certains moyens afin qu'ils puissent remplir, au mieux, leurs fonctions.

Ces moyens sont différents selon la strate démographique des collectivités.

Les moyens matériels afin d'être mieux informés

Les élus disposent, en application de l'article L.2121-13, du droit à être informés des affaires de la commune.

L'article L.2121-13-1 renforce ce droit à l'information et la faculté de communication des élus, puisqu'il impose à la commune de diffuser l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'elle juge les plus appropriés.

En outre, la commune a la faculté de « *mettre à disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunications nécessaires* » afin de permettre l'échange d'informations. Il revient au conseil municipal de définir les conditions (budget et nature) des moyens mis à disposition de ses membres.

Il n'y a pas de précision quant aux modalités concrètes d'application de cet article. La doctrine administrative se borne à rappeler que les moyens octroyés doivent respecter le principe d'égalité entre les élus, indépendamment de leur appartenance à un groupe(Rép. Min. n° 72268, J.O. A.N, 7 mars 2006).
On peut toutefois considérer que la commune pourrait mettre à disposition de ses élus divers outils de télécommunications (ordinateurs ou tablettes numériques, par exemple) dès lors que ces outils sont bien destinés à l'échange d'information. Cette prise en charge devra toutefois respecter un certain nombre de règles :
- Le conseil municipal devra tout d'abord fixer par délibération les conditions de mise à disposition (quel type de matériels et pour quel montant) en respectant le principe d'égalité entre les élus.
- Ensuite et surtout, la mise à disposition de ces moyens ne devra pas déboucher sur l'octroi d'avantages matériels indus. En effet, le juge administratif pourrait censurer l'octroi aux élus

de moyens de télécommunication s'il s'avérait qu'ils en retirent un avantage pour leurs communications personnelles (CE, avis, section de l'intérieur, 15 mai 1975). C'est pourquoi, il peut être opportun de bien motiver la décision d'octroi de ces moyens en rappelant notamment l'intérêt financier qu'un tel dispositif représente pour la commune (rapprochement des diverses économies réalisées en papier et timbres et du coût global d'acquisition).

L'attribution d'un local aux élus minoritaires

En application de l'article L.2121-27, dans les communes de plus de 3500 habitants, le maire doit attribuer un local commun aux conseillers n'appartenant pas à sa majorité, qui en font la demande. Il s'agit d'un droit -et non une simple faculté- que le maire est tenu de satisfaire dans un délai raisonnable (CAA Versailles, n°06VE00384, 13 décembre 2007).

Concernant les modalités d'aménagement et d'utilisation du local mis à disposition, il convient de se reporter à l'article D.2121-12 qui prévoit que celles-ci sont fixées par accord entre le maire et les demandeurs.

En cas de désaccord, il appartient au maire d'arrêter, seul, les conditions de cette mise à disposition.

Dans les communes de 10000 habitants et plus, les conseillers municipaux concernés peuvent, à leur demande, disposer d'un local administratif permanent.

Dans les communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 3 500 mais inférieur à 10 000 habitants, la mise à disposition d'un local administratif commun aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale peut être :

- soit permanente,

- soit temporaire. Dans ce dernier cas, en l'absence d'accord entre le maire et les conseillers intéressés, la durée de mise à disposition ne peut être inférieure à quatre heures par semaine, dont deux heures au moins pendant les heures ouvrables.

Enfin, la répartition du temps d'occupation du local administratif mis à la disposition des conseillers minoritaires entre leurs différents groupes est fixée d'un commun accord. En l'absence d'accord, le maire procède à cette répartition en fonction de l'importance des groupes.

La jurisprudence et la doctrine sont venues apporter quelques précisions quant aux caractéristiques du local :

- Il s'agit d'un local administratif, adapté à la tenue de réunions de travail. Pour équiper ce local en matériels divers, le maire dispose de toute latitude, dans la limite des possibilités de la commune. S'agissant de fournitures courantes, voire de services rendus ponctuellement par le personnel communal (secrétariat, remise de dossier...), le maire doit néanmoins veiller à une égalité de traitement entre tous les élus, chargés dans le cadre de leur mandat de délibérer sur les affaires de la commune (Rép. Min. n° 72475, JO AN, 24 janvier 2006, p. 754).

- Il doit être aménagé de telle sorte qu'il permette une utilisation conforme à son affectation, c'est-à-dire, par exemple, la tenue de réunions par les conseillers ou l'examen des dossiers. Ces conditions d'aménagement doivent être satisfaisantes, compte tenu des possibilités matérielles et financières de chaque commune (TA Lille, 16 février 1996 susvisé ; TA Rennes, 12 février 2004, Le Menn).

- Ce local peut être extérieur aux bâtiments de l'hôtel de ville (TA Lille, 16 février 1994, Joly c/ Commune de Wattrelos).

- Ce local n'est pas destiné à être une permanence électorale ni accueillir des réunions publiques. La mise à disposition de locaux communaux au profit d'associations, de syndicats ou de partis politiques est en effet prévue par les dispositions de l'article L.2144-3 (Rép. Min. n°36602, J.O. A.N, 13 mai 1996, p. 2607 -Rép. Min. n° 55877, JO AN, 22 mars 2005, p. 3035).

En revanche, rien ne semble s'opposer à ce que les élus minoritaires puissent recevoir, des administrésdans ce local.

- L'article D.2121-12 indique par ailleurs que la répartition du temps d'occupation du local administratif mis à la disposition des conseillers minoritaires entre leurs différents groupes est fixée d'un commun accord, ou à défaut par le maire en fonction de l'importance des groupes. Les groupes, au sens de cet article réglementaire, doivent a priori correspondre aux différentes listes en présence lors des élections municipales. Dans le respect des dispositions législatives susvisées qui reconnaissent à tout élu minoritaire le droit de disposer d'un local approprié pour travailler sur les dossiers communaux, il apparaît, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, que la mise à disposition d'un local commun aux élus n'appartenant pas à la majorité municipale constitue un droit général auquel peut prétendre tout élu d'opposition (Rép. Min. n° 72475, JO A.N 24 janvier 2006, p. 754).

La décision du maire attribuant un local aux élus minoritaires est naturellement soumise au contrôle du juge de l'excès de pouvoir qui en vérifie les modalités. Ainsi, a-t-il été rappelé à plusieurs reprises que le maire « *est tenu* » de mettre ce local à la disposition des conseillers et que, pour ces derniers, il s'agit « *d'un droit que lemaire est tenu de satisfaire* ». Et le fait de mettre un tel local à leur disposition une matinée par semaine seulement, dans une commune de plus de 10.000 habitants, ne saurait satisfaire à cette obligation, car en vertu de l'article D.2121-12, les conseillers concernés doivent pouvoir disposer d'un local permanent (CE, n°256544, 28 janvier 2004).

Le droit d'expression des élus minoritaires

Selon les dispositions de l'article L.2121-27-1, « *dans les communes de 1.000 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur* ».

Le bulletin municipal ayant pour objectif d'informer les administrés sur les actions menées par les responsables municipaux, le public doit en effet pouvoir connaître, par le même vecteur d'information, le point de vue des conseillers minoritaires sur les affaires communales.

S'agissant de la définition de l'espace réservé à l'expression des sensibilités politiques émergeant des listes minoritaires, la jurisprudence a relevé qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que l'espace accordé aux groupes d'élus soit proportionnel à leur représentation au conseil municipal (CAA Marseille, n° 04MA02045, 2 juin 2006).

Il appartient au conseil municipal, et non au maire, de définir dans le règlement intérieur les conditions de présentation des articles rédigés par les élus minoritaires, s'il le juge opportun.

Concernant l'étendue des bénéficiaires de ce droit d'expression, la lecture de la formule « *un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale* » semble exclure, de fait, la constitution d'un groupe d'élus mais aussi les élus de la majorité municipale.

Sur ce dernier point, les juges du fond sont divisés : la cour administrative d'appel de Marseille a considéré que cet espace était ouvert aux conseillers de la majorité (CAA de Marseille, n°08MA05127, 16 décembre 2010), tandis que celui de Rouen a spécifié le contraire (TA Rouen, Req. n°0202255, 24 mars 2005). Pour la doctrine ministérielle, l'espace réservé à l'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité leur est spécifiquement dédié (Rép. Min. n°119861, JO AN du 15 mai 2007, p. 4456). C'est pourquoi, dans l'attente que cette divergence soit tranchée par le Conseil d'Etat, la prudence commande de réserver l'espace de libre expression dénommé comme tel, aux seuls élus n'appartenant pas à la majorité.

Par ailleurs, quel que soit le nombre des élus communaux représentant des tendances politiques d'opposition, chacune d'elles est en droit d'avoir un espace d'expression, dans le bulletin publié par la commune (Rép. Min., n°45951, JO AN. du 10 mai 2005, p. 4807). Ce droit d'expression est d'ailleurs ouvert aux membres qui, au cours du mandat évolue de la majorité à l'opposition : ainsi, un règlement intérieur fixant les règles relatives au droit d'expression en s'appuyant sur les résultats du scrutin, et donc nécessairement intangibles pendant toute la durée du mandat du conseil municipal, porte atteinte au droit général d'expression des élus locaux sur les affaires de la commune en ne permettant pas de tenir compte des évolutions pouvant intervenir en cours de mandat (CAA Versailles, n°06VE00383, 13 décembre 2007).

Il convient également de souligner que l'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal peut être assurée par différents supports qui ne sont pas exclusifs les uns des autres : bulletins municipaux, site internet de la ville offrant une diffusion régulière d'informations sur les réalisations et la gestion du conseil municipal ou encore publication d'articles dans la presse ayant le même objet. Comme le relève une réponse ministérielle, les termes généraux de l'article L.2121-27-1 impliquent nécessairement son application à tous les types de supports utilisés pour la communication sur l'action communale. Cette règle s'applique ainsi pour les publications périodiques éditées directement par la commune ou

gérées par des tiers, qu'elles soient diffusées sur papier ou par voie numérique (Rép. Min., n° 05616, JO Sénat du 21 novembre 2013, p. 3387).

En ce qui concerne le contenu même du droit d'expression, le Conseil d'État a précisé que : « *la commune ne saurait contrôler le contenu des articles publiés dans ce cadre, qui n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs* » (CE, 7 mai 2012, n° 353536, élections cantonales de Saint-Cloud).

Malgré la généralité des termes employés, il convient toutefois de préciser que cette décision est intervenue dans un contentieux électoral (il s'agissait d'une tribune publiée par une élue d'opposition qui, bien qu'étant un élément de propagande électorale ne saurait être considérée, selon le juge, comme un don de la commune au sens du code électoral).

C'est pourquoi, il semble délicat d'interpréter cette décision comme remettant en cause la possibilité pour le maire, en sa qualité de directeur de publication, de s'opposer à la parution de propos susceptibles d'engager sa responsabilité pénale. Un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux postérieur a ainsi rappelé la possibilité pour un maire de refuser de publier un écrit qu'il estime diffamatoire ou injurieux, ou portant atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs (CAA de Bordeaux, n° 12BX02449, 30 septembre 2013, Commune de la Plaine des Palmistes).

Pour autant, ce droit d'opposition devrait être manié avec une particulière circonspection en matière de propos injurieux et diffamatoires eu égard à la décision précitée du Conseil d'État, et ce d'autant plus, que la diffamation est retenue très difficilement dans le cadre de l'exercice du mandat électif, afin de permettre le libre débat politique, essentiel au fonctionnement démocratique(voir en ce sens : Cour européenne des Droits de l'Homme, 12 avril 2012, affaire M. de Lesquen du Plessis-Casso, n° 54216/09).

La possibilité de recruter des collaborateurs de cabinet

Les autorités territoriales peuvent recruter des collaborateurs de cabinet pour les assister dans leur double responsabilité politique et administrative (article 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

Toutes les collectivités peuvent créer au moins un emploi de cabinet, quelle que soit leur importance. En revanche, le nombre d'emplois de cabinet est limité en fonction de la taille démographique de la collectivité (cf. article 10 décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales).

En pratique, les collaborateurs de cabinet sont recrutés directement par l'autorité territoriale dans la limite des crédits votés par l'assemblée délibérante. Dans leurs missions, les collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service.

La possibilité de recruter des collaborateurs de groupes d’élus

Enfin, l’article L.2121-28 prévoit que pour les communes de plus de 100000 habitants, le maire peut, dans les conditions fixées par le conseil municipal et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes, dénommées collaborateurs de groupes (article 110-1 de la loi n°84-53 précitée).

Le conseil municipal ouvre au budget de la commune, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal.

L'élu responsable de chaque groupe d'élus décide des conditions et des modalités d'exécution du service confié que ces collaborateurs accomplissent auprès de ces groupes au sein de l'organe délibérant.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUE RECOUVRE LE DROIT A L'INFORMATION DES ELUS ?

Les conseillers municipaux, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, disposent des mêmes droits en termes d'information.

Le droit à l'information des élus municipaux est notamment consacré par le CGCT et revêt un double aspect puisque les intéressés en bénéficient non seulement du fait de l'exercice d'un mandat électif, mais également en raison de leur qualité d'administré.

L'étendue du droit à l'information des conseillers municipaux

Le droit à l'information fondé sur la qualité d'administré

Le premier droit à l'information dont les élus disposent est donc similaire à celui de tout habitant ou contribuable de la commune, même si, ce droit ne présente qu'un intérêt limité pour les conseillers municipaux puisqu'il ne concerne que des documents définitifs. L'article L.311-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) indique, en effet, que « *le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration* ».

Le fondement de ce droit repose :

➢ En premier lieu, sur les dispositions du CRPA qui garantit la liberté d'accès aux documents administratifs.

En vertu de ce code, les conseillers municipaux, en leur qualité d'administrés, peuvent donc, sauf exceptions[4], obtenir la communication de documents administratifs (cf. infra complément d'informations).

[4]En matière d'accès des citoyens aux documents administratifs, des restrictions sont cependant prévues, pour sauvegarder notamment le secret professionnel et l'intérêt public.

➢ En second lieu, sur celles de l'article L.2121-26 qui permet à « *toute personne physique* [donc tout conseiller municipal] *ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux* ».

La communication de ces documents se fait dans les conditions prévues le titre 1er du livre III du CRPA.

Le droit à communication s'étend aux pièces annexées aux procès-verbaux, tels les conventions et avenants passés avec un entrepreneur lorsqu'ils sont approuvés par une délibération et annexés à celle-ci (CE Sect., 11 janvier 1978, n° 04258).

➢ En troisième lieu, sur le principe édicté à l'article L.2141-1 selon lequel les habitants de la commune ont droit à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent.

Ce droit s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs.

Le droit à l'information du fait de l'exercice de fonctions électives

Outre ce droit à l'information qu'ils tirent de leur qualité de citoyen, les conseillers municipaux bénéficient également d'un droit à l'information qui découle directement de leur fonction.

L'ordre du jour

Ce droit est directement organisé par la loi puisque l'article L.2121-13 permet aux membres du conseil municipal d'avoir communication des documents qui se rapportent aux « *affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* », c'est-à-dire les affaires portées à l'ordre du jour.

La convocation à une réunion du conseil municipal doit, en effet, obligatoirement indiquer les questions portées à l'ordre du jour qui seront soumises au conseil.Il s'agit d'une formalité substantielle dont le non-respect entraîne l'annulation automatique de la délibération (CE, 27 mars 1991, n° 76036).

Note de synthèse explicative et autres documents

La loi impose par ailleurs, dans les communes de 3 500 habitants et plus, l'envoi d'une note explicative de synthèse sur les affaires inscrites à l'ordre du jour (article L.2121-12).

L'envoi de cette note est également obligatoire dans le cadre des demandes d'accès à des délibérations de communes de moins de 3 500 habitants lorsqu'elle porte sur « *les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de*

l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique » (article L.511-1 du code de l'environnement). Cela concerne aussi les exploitations de carrières au sens des articles L.100-2 et L.311-1 du code minier (article L.511-1 précité).

De plus, la loi organise, par des dispositions expresses, la communication de documents nécessaires à la prise des délibérations sur certains sujets tels que :

- Rapport sur les orientations budgétaires
- Les rapports sur les services publics de l'eau, de l'assainissement et de gestion des déchets ménagers
- Le rapport sur l'exécution des délégations de service public
- Une information sur les décisions prises par le maire au titre des délégations qui lui ont été consenties par l'assemblée
- Les rapports sur l'activité des EPCI
- Le bilan des acquisitions et cessions des communes de plus de 2 000 habitants
- Un rapport annuel sur l'état de la mise en accessibilité des infrastructures

Questions orales

Enfin, Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une délibération du conseil municipal (article L.2121-19).

Lorsque le conseil municipal n'a pas fixé de procédure particulière relative aux questions orales dans un règlement intérieur ou par une délibération, cette circonstance ne fait néanmoins pas obstacle au droit des conseillers de poser des questions orales (Rép. Min. n° 61662, JO AN du 2 novembre 1992).

Le conseil municipal peut ainsi prévoir :

- que les questions orales feront l'objet d'une séance particulière ;

- que leur examen se tiendra à intervalles réguliers ;

- qu'elles devront être déposées dans un certain délai pour permettre au maire de préparer sa réponse. Un règlement intérieur peut ainsi valablement prévoir un dépôt des thèmes des questions orales au secrétaire de mairie vingt-quatre heures au moins avant la séance (TA Versailles, 8 décembre 1992, n° 925961, Juris-Data n° 1992-052198 : le juge a considéré qu'une telle disposition ne portait pas atteinte au droit d'expression des conseillers).

La direction des débats appartient au maire. Il apprécie donc l'opportunité de mettre la question à l'ordre du jour.

Le refus du maire de mettre en discussion une question non prévue à l'ordre du jour doit être justifié. Tel est le cas lorsque la question :

- ne se limite pas à une affaire d'intérêt strictement communal et concerne d'autres collectivités ou l'Etat ;

- a déjà été précédemment réglée par un vote du conseil (CE, 10 février 1954, Cristofle).

Les débats au conseil municipal

Dans certaines matières, la loi impose qu'un vote soit précédé d'un débat au sein du conseil municipal afin que tous les élus puissent être informés et participer.

L'on peut ainsi citer :

- Le débat d'orientation budgétaire dans les communes de 3 500 habitants et plus.
- Le débat sur le plan local d'urbanisme.
- Le débat portant sur la politique générale de la commune.

Le renforcement de l'information des élus ne siégeant pas dans les organes délibérant des syndicats et EPCI

La loi du 27 décembre 2019, dite Loi Engagement et Proximité, a renforcé l'information des élus qui ne siègent pas dans les organes délibérants des syndicats et des EPCI à fiscalité propre en créant un article L.5211-40-2 qui prévoit que ces derniers doivent être informés des affaires faisant l'objet de délibération.

Ils sont ainsi destinataires des convocations accompagnées, le cas échéant, de la note de synthèse (pour les intercommunalités comprenant une commune de plus de 3 500 habitants (article L.2121-12), du rapport sur les orientations budgétaires (pour les intercommunalités comprenant une commune de plus de 3 500 habitants (article L.2312-1), du rapport retraçant l'activité de la structure intercommunale (article L.5211-39) et, dans un délai d'un mois, du compte-rendu des réunions de l'assemblée délibérante.

Ils sont également destinataires des avis de la conférence des maires (article L.5211-11-3).

La transmission ou la mise à disposition de ces documents peut se faire par voie dématérialisée.

Cette disposition s'applique aux conseillers municipaux dont la commune est membre d'un EPCI à fiscalité propre, d'un syndicat intercommunal ou d'un syndicat mixte, ainsi qu'aux conseillers communautaires, aux délégués syndicaux et aux conseillers municipaux dont la structure est membre d'un syndicat mixte mais qui ne sont pas membres du comité syndical.

Les modalités d'exercice du droit à l'information

Les documents à communiquer

Concrètement, les pièces à communiquer aux conseillers municipaux sont :

- les projets de délibérations ;

- ainsi que tous les documents préparatoires qui les accompagnent, c'est-à-dire les documents qui permettent d'apprécier le sens, la portée, la validité du projet, notamment les études financières, techniques, les études d'impact des projets, les rapports juridiques et administratifs (CE, 29 juin 1990, n° 68743).

De la même manière, peuvent être communiquées les consultations juridiques rédigées par un avocat pour le compte de la commune, à condition, d'une part, que cette communication se rattache à une affaire qui fait l'objet d'une délibération du conseil municipal et, d'autre part, qu'eu égard à la nature de ce document, aucun motif d'intérêt général ne fasse obstacle à cette communication (CE Ass., 27 mai 2005, n° 265494).

De plus, certaines dispositions législatives imposent que divers documents soient obligatoirement transmis au conseil municipal. Ainsi, à titre d'exemples, doivent être communiqués :

- les avis et observations définitives de la chambre régionale des comptes ainsi que les arrêtés pris par le préfet en ce qui concerne les finances de la commune (article L.1612-19) ;

- le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable (article L.2224-5) ;

- l'état annuel des indemnités perçues par les élus locaux au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées, avant l'examen du budget (articles L.2123-24-1-1 pour les communes et L.5211-12-1 pour les EPCI).

Les modalités

La communication doit se faire en temps utile, c'est-à-dire dans un délai suffisant, de sorte que l'élu ait le temps nécessaire à la réflexion ainsi qu'à l'examen des pièces communiquées (CAA Douai, 11 mai 2000, n° 96DA02550).

Ainsi, le juge considère que cette communication doit se faire avant la réunion du conseil municipal, et non en cours de séance (TA Saint-Denis de la Réunion, 17 octobre 1990, n° 15889, Juris-Data n° 1990-651931) ou à son ouverture (CE, 8 juin 1994, n° 136526).

Cela étant, la consultation par les conseillers des pièces et documents relatifs à une affaire mise à l'ordre du jour doit également pouvoir se faire, à leur demande, en cours de séance, même si le droit d'accès aux informations disponibles a pu être exercé avant le déroulement de cette séance (CE, 23 avril 1997, n° 151852 ; CAA Paris, 3 juillet 2001, n° 98PA0143).

Si l'information sur les affaires inscrites à l'ordre du jour n'a pas été sollicitée par certains conseillers avant la séance, le maire doit malgré tout veiller à ce que chacun des membres du conseil soit, à sa demande, mis en mesure de prendre connaissance des dossiers et dispose d'indications suffisantes afin que la délibération soit prise valablement (TA Nice, 21 août 1985, Valgaeren).

Lorsque le maire refuse de communiquer aux conseillers municipaux des documents qu'il aurait dû communiquer en vertu de l'article L.2121-13, cela a pour conséquence d'entacher d'illégalité les délibérations éventuellement prises (CE, 2 février 1996, n° 155583 : en l'espèce, le refus du maire de communiquer à un conseiller municipal le budget d'associations subventionnées par la commune avait entraîné l'annulation de la délibération adoptant le budget).

Annexe : La communication des documents administratifs

Définition du « document administratif »

Conformément à l'article L.300-2 CRPA , sont des documents administratifs communicables, « *quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme, leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, précisions et décisions* ».

En vertu de l'article L.311-2 du CRPA, « *le droit à communication ne s'applique qu'aux documents achevés* ».

La demande de communication

Elle doit être écrite : par courrier ou par e.mail.

Le fait d'envoyer une demande écrite permet de savoir à partir de quand les différents délais commencent à courir.

L'administration recevant une demande ne relevant pas de sa compétence doit obligatoirement la transmettre à l'autorité administrative compétente.

Cette demande fait l'objet d'un accusé de réception qui doit comporter les mentions suivantes :

- la date de réception de la demande et la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée acceptée ou rejetée ;

- la désignation, l'adresse postale et, le cas échéant, électronique, ainsi que le numéro de téléphone du service chargé du dossier.

Modalités d'accès aux documents administratifs
L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix de l'intéressé et dans la limite des possibilités techniques de l'administration (article L.311-9 du CRPA) :

- Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;
- Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction ;
- Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ;
- Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé (notamment par exemple si cela concerne sa vie privée).

A l'occasion de la délivrance du document, peuvent être mis à la charge du demandeur les frais de reproduction, ainsi que ceux correspondant à l'envoi de celui-ci (article R.311-11 du CRPA).

Concernant les frais de copie pouvant être exigés par la commune, l'arrêté du 1er octobre 2001 prévoit que ceux-ci ne peuvent excéder :

- 0,18 € par page de format A4 en impression noir et blanc (le prix des photocopies en format A3, en couleur, noir et blanc n'a, à ce jour, été fixé par aucun texte),

- 1,83 € pour une disquette,

- 2,75 € pour un cédérom.

L'intéressé est avisé du montant total des frais à acquitter dont le paiement préalable peut être exigé (article R.311-11 précité).

L'administration dispose d'un délai d'un mois pour y répondre et communiquer le document. Passé ce délai, le silence gardé par l'administration vaut refus de la demande (article R.311-13 du CRPA).

A noter : l'article R.311-11 précité pose le principe d'une facturation au coût réel des photocopies réalisées. Il précise que, pour le calcul de ces frais, sont pris en compte le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document, ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur.

A l'inverse, ne sont pas prises en considération les charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur.

Les frais autres que le coût de l'envoi postal sont établis dans des conditions fixées par l'arrêté du 1er octobre 2001 susvisé qui fixe le plafond de tarification des photocopies de format A4 en impression noir et blanc à 0,18 € par page. Dans cette dernière hypothèse, les frais qui peuvent être mis à la charge de l'usager sont donc égaux au coût réel des photocopies tel que calculé conformément aux prescriptions de l'article 35, précision étant faite que les frais facturés à ce titre ne peuvent excéder la somme de 0,18 €. À cette première composante du prix, s'ajoutent les frais d'envoi des documents le cas échéant.

Toutefois, une pratique assez répandue consiste à réclamer à l'usager du service public, pour chacune des photocopies de documents administratifs dont il a sollicité la communication, un prix de 0,18 € par page photocopiée au format A4. Ce montant est excessif au regard du service rendu et du coût réel de production de ces photocopies. L'illégalité de la pratique consistant à facturer forfaitairement le coût des photocopies réalisées à la somme de 0,18 € dans l'hypothèse où le coût réel de ces mêmes photocopies est inférieur à cette somme est confirmée. De telles facturations sont d'ailleurs sanctionnées par la juridiction administrative lorsqu'elle est saisie (Rép. Min. n° 01583, JO Sénat du 21 février 2008).

Kit nouvel élu 2020

QUE RECOUVRE LE DROIT A LA FORMATION DES ELUS ?

Le droit à la formation des élus est inscrit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles suivants :

- L.2123-12 pour les élus municipaux
- L.5214-8 pour les élus des communautés de communes
- L.5216-4 pour les élus des communautés d'agglomération
- L.5215-16 pour les élus des communautés urbaines

La collectivité, en matière de formation des élus doit s'astreindre à respecter au moins deux règles essentielles : d'une part permettre la mise en œuvre de ce droit à la formation des élus par l'inscription des crédits « *formation* » au budget, et d'autre part ne pas restreindre la liberté des élus dans le choix de l'organisme de formation, quel qu'il soit.

Les élus ont à leur disposition plusieurs organismes agréés issus tant de sociétés privées, de partis politiques ou d'organismes publics, comme Haute-Garonne Ingénierie – ATD.

Le droit à la formation

Le droit à la formation est individuel, la commune ne peut donc inscrire d'office ses élus à la formation de son choix. Par ailleurs, la formation choisie par l'élu doit être en rapport avec l'exercice de ses missions.

Un droit individuel

L'article L.2123-12 précise que « *les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions* ». De plus, toutes les communes, peu importe leur nombre d'habitants, doivent organiser, lors de la première année de mandat, une formation pour les élus ayant reçu une délégation.

Cette formation doit être dispensée dans le cadre du congé formation auquel à droit tout élu, dans la limite de 18 jours pour la durée du mandat (voir infra).

Le conseil municipal doit délibérer sur l'exercice du droit à la formation de ses membres, dans les trois mois suivant son renouvellement. Les orientations et les crédits ouverts au titre de ce droit à la formation sont alors déterminés. A cette occasion, le conseil municipal peut définir des règles internes qui délimitent les conditions d'exercice de ce droit par les élus. Ces prescriptions peuvent être regroupées dans un règlement interne du droit à la formation des élus.
Dans ce règlement, le conseil municipal ne peut toutefois limiter le droit à la formation des élus au-delà de ce que permet le CGCT. C'est ainsi que le juge a annulé le règlement qui prévoyait :

- le dépôt préalable des demandes de remboursement des formations des élus 15 jours avant le début de la formation suivie
- des conditions supplémentaires et restrictives d'intérêt des formations pour le bon fonctionnement du conseil municipal (TA Amiens, n° 1002352, 24 janvier 2012).

Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par la commune doit être annexé au compte administratif et donne lieu à un débat annuel sur la formation des élus municipaux.

Il est utile de préciser que conformément à l'article L.2321-2, les dépenses de formation des élus municipaux constituent une dépense obligatoire. Si cette dépense n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante, la chambre régionale des comptes peut être saisie soit par le Préfet, soit par le comptable public, soit par toute autre personne y ayant intérêt comme par exemple un conseiller municipal.

Après une mise en demeure non suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande alors au Préfet d'inscrire d'office la dépense obligatoire.

Un droit destiné à l'apprentissage des responsabilités locales

Selon les dispositions combinées des articles L.2123-12 et L.2123-16, les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leur fonction et dispensée par un organisme de formation ayant reçu agrément ministériel.

Sur le point particulier de l'opportunité d'une formation, le CGCT reste assez vague indiquant que cette formation doit être adaptée aux fonctions de l'élu. Une question écrite (JO Sénat, 6 avril 2000, p. 1280) apporte des précisons intéressantes : « *la formation des élus locaux apparaît ainsi devoir porter sur l'acquisition des connaissances et compétences directement liées à l'exercice du mandat d'élu local. Conçu notamment avec le souci de garantir les droits des élus d'opposition, le droit à la formation reconnu aux élus locaux s'exerce à titre individuel. Ce principe implique que chaque élu, conseiller municipal, général ou régional peut prétendre à une formation dans le respect des conditions précitées, quelles que soient les attributions qu'il détient au sein de l'assemblée représentative et dés lors que la formation fait partie de celles proposées par un organisme de formation dûment agréé à cette fin* ».

Une décision de la Cour d'appel de Marseille (18 juin 2002, M. Capallere), précise que les élus peuvent suivre des formations dont les thèmes ne sont pas liés directement à l'exercice de leurs fonctions, si ces formations sont justifiées pour le bon fonctionnement du conseil municipal. En l'espèce, le maire ne voulait pas rembourser les frais d'une formation sur l'intercommunalité et l'aménagement de l'espace à un élu qui n'était pas membre de la commission intercommunalité au sein du conseil municipal.

Également, la cour d'appel de Lyon (requête n°06LY00245, 27 décembre 2007) a apporté d'autres précisions intéressantes. En effet, pour le juge, la décision du maire de refuser l'inscription de conseillers municipaux à une cession de formation alors que celle-ci n'était ni inadaptée ni trop onéreuse, est entachée d'erreur de droit.

Le DIF

Les élus bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de 20 h, cumulables sur toute la durée du mandat.

La mise en œuvre de ce DIF relève de l'initiative de chacun des élus et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat. Ces formations peuvent notamment contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat (L.2123-12-1).

L'élu qui souhaite bénéficier d'une formation au titre de son DIF doit adresser une demande au gestionnaire du fonds de financement et de gestion du droit individuel à la formation des élus locaux par courrier ou par voie dématérialisée.

Cette demande comporte obligatoirement une copie du formulaire d'inscription auprès de l'organisme dispensateur de la formation éligible et doit être adressée au plus tard dans les 6 mois qui suivent l'expiration du mandat de membre du conseil municipal (R.2123-22-1-A et suivants).

Refuser une formation

Soit parce qu'ils estiment que la formation souhaitée n'est pas opportune par rapport aux missions de l'élu demandeur, soit parce que leur commune adhère à un organisme de formation différent de celui qui dispense la formation désirée par ce même élu, certains maires voudraient pouvoir refuser l'inscription de l'élu à certaines sessions.

Le choix de l'organisme de formation

Une question écrite indique que *« le maire ne peut imposer des restrictions quant au choix de l'organisme de formation. En effet, le droit à la formation étant un droit individuel, l'élu*

peut librement choisir l'organisme de formation dans la mesure où celui-ci a reçu un agrément délivré par le ministre de l'intérieur » (n° 59293, 2 février 2010, J.O. A. N, p. 1164).

Par conséquent, si l'organisme de formation est agréé par le Ministère de l'Intérieur, et si la commune dispose des crédits nécessaires, le maire ne peut valablement refuser l'inscription demandée.

En effet, selon le juge administratif, le refus d'inscription ne peut être motivé par l'absence de crédits disponibles ou par un montant insuffisant de crédits dès lors que le coût de la formation souhaitée par l'élu reste en deçà du seuil des 20 % (CAA Lyon, n°06LY00245, 27 décembre 2007).

Enfin, le maire en tant qu'exécutif de la collectivité, et par là même seul ordonnateur des dépenses, doit être saisi préalablement à toute action de formation afin d'engager les formalités afférentes entre la commune et l'organisme de formation.

La non-exclusivité de Haute-Garonne Ingénierie – ATD en matière de formation

Haute-Garonne Ingénierie – ATDn'est pas le seul organisme à dispenser de la formation au profit des élus locaux de la Haute-Garonne.

La gratuité des stages proposés par Haute-Garonne Ingénierie – ATD n'est pas un motif qui peut être avancé par le maire pour obliger les élus de sa collectivité à participer exclusivement aux actions dispensées par notre établissement.

Par conséquent, une délibération réservant à Haute-Garonne Ingénierie – ATD l'exclusivité de la formation des élus municipaux serait irrégulière et pourrait par ailleurs fausser le jeu de la concurrence en ce sens qu'elle interdirait aux organismes de formation concurrents l'accès au marché de la formation des élus de la commune qui aurait pris cette délibération.

Si le choix de Haute-Garonne Ingénierie – ATD peut être préconisé, notamment dans un souci d'économie budgétaire, il ne peut être imposé.

La prise en charge des frais de formation : une dépense obligatoire

Les dépenses de formation des élus municipaux constituent une dépense obligatoire, conformément à l'article L.2321-2 3°.

L'article L.2123-14 prévoit que :

- le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal,

- le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant

Pour le calcul de ce seuil, est donc pris en compte le montant maximal théorique fixé par le CGCT pour les indemnités de fonction des conseillers municipaux et non le montant des indemnités réellement versées.

En cas de contentieux ou de saisine de la chambre régionale des comptes, il appartiendra à la commune de justifier le montant de la somme inscrite.

Si cette dépense n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante, la chambre régionale des comptes peut être saisie soit par le Préfet, soit par le comptable public, soit par toute autre personne y ayant intérêt, comme un conseiller municipal par exemple.

Après une mise en demeure non suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande alors au Préfet d'inscrire d'office la dépense obligatoire.

La délibération fixant les crédits ouverts au titre de l'exercice du droit à la formation peut également être annulée par le juge si elle fixe un montant de dépense tel que le droit individuel ne puisse pas matériellement s'exercer.

Les remboursements ne peuvent s'effectuer que si l'organisme de formation est agréé par le ministère de l'Intérieur.

Les dépenses prises en charge par la collectivité sont :

- les frais de déplacement qui comprennent, outre les frais de transport, les frais de séjour (c'est à dire les frais d'hébergement et de restauration)

- les frais d'enseignement ;

- la compensation de la perte éventuelle de salaire, de traitement ou de revenus.

Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement

Ces frais donnent droit à remboursement selon les modalités prévues par les articles L.2123-14 et R.2123-12.

Le remboursement des frais de déplacement s'opère selon les règles applicables aux agents territoriaux (Annexe 1 de l'article D.1617-19, article 322, Frais de déplacement).

- Sur pièces justificatives : l'élu accompagne l'état de frais par les factures qu'il a acquittées, ainsi que son itinéraire et les dates de départ et de retour (Annexe A de l'article D.1617-19 précité).

- Dans les conditions définies par le décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat et un arrêté modifié du même jour.

Il n'est pas opportun que le remboursement des frais de transport soit intégré à la fiche d'indemnités de fonction, celles-ci étant imposables, alors que le défraiement n'est pas soumis à fiscalité dans le cadre de l'imposition sur le revenu, ni à cotisations sociales.

Les pertes de revenus

Les pertes de revenus subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation sont compensées par la commune dans les conditions suivantes (articles L.2123-14 et R.2123-14) :

- Dans la limite de 18 jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demi la valeur horaire du SMIC.

- L'élu doit justifier auprès de la commune qu'il a subi une diminution du revenu du fait de l'exercice de son droit à la formation.

La compensation des pertes de revenus s'effectue à partir d'un état liquidatif précisant le motif de la perte de revenu, le nombre d'heures compensées et le nombre total d'heures compensées au titre de la durée du mandat (Annexe 1 de l'article D.1617-19 du CGCT, article 331 Compensations des pertes de revenus).

Pour l'assujettissement aux cotisations sociales, ces compensations doivent être assimilées aux indemnités de fonction versées aux élus (cf. Fiche *: « Tous les élus ont-ils droit à des indemnités de fonction ? »)*.

Ainsi, ces indemnités compensatoires peuvent figurer sur la fiche d'indemnités de fonction, puisqu'elles sont d'une part assujetties aux mêmes cotisations et d'autre part sont imposables dans les mêmes conditions, soit à la retenue à la source selon le régime de droit commun, soit à l'imposition sur le revenu, dans le cadre du régime optionnel.

Si l'élu intéressé ne perçoit pas d'indemnités de fonction, la compensation de perte de salaire dans le cadre de l'exercice du droit à la formation, peut se faire par l'établissement d'une fiche de paye ou d'indemnités.

Le maire peut-il refuser de rembourser les frais de formation ?

Comme précisé précédemment, les frais ne peuvent être remboursés aux élus que si l'organisme de formation est agréé par le ministère de l'Intérieur.

En outre, selon le juge, le remboursement de frais est dû si la formation est adaptée, pas trop coûteuse et si elle n'entraîne pas le dépassement du plafond fixé par l'article L.2123-14 ou de la somme votée au budget au titre de la formation (CAA Bordeaux, n°10BX00359, 9 novembre 2010).

Enfin, la limitation globale du montant fixé par cet article L.2123-14 n'implique pas une limitation des dépenses par élu dans l'exercice de son droit à formation. Le juge a ainsi contraint la commune à rembourser les frais de déplacement à un élu alors qu'elle avait refusé cette prise en charge au motif que cet élu avait déjà bénéficié du remboursement, durant la même année, d'une somme égale au montant obtenu en divisant le plafond communal par le nombre de conseillers virtuellement bénéficiaires. Le juge a exigé que la commune verse en sus 300 € de dommages et intérêts car les refus répétés de la commune de procéder au remboursement avaient causé à l'élu un trouble dans ses conditions d'existence (CAA Douai, n°11DA02017, 17 janvier 2013).

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELS SONT LES FRAIS QUI PEUVENT ETRE REMBOURSES AUX ELUS ?

La loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 a apporté des modifications quant au régime de remboursement de certains frais engagés par les élus dans le cadre de leurs fonctions.

Les frais de déplacement et de séjour des conseillers municipaux

Les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci (articles L.2123-18-1 et R.2123-22-2).

La prise en charge s'effectue sur pièces justificatives : l'élu accompagne l'état de frais par les factures qu'il a acquittées, ainsi que son itinéraire et les dates de départ et de retour.

En outre, le juge a estimé que, si le remboursement avait lieu sur un état de frais réels, l'assemblée délibérante devait fixer les règles et les plafonnements des remboursements (CAA Paris, 26 janvier 1995, n° 93PA01101). Dans le même sens, le ministère de l'Intérieur considère que le remboursement des frais de séjour (hébergement et restauration) aux frais réels est accepté « *à la condition expresse que les sommes engagées ne sortent pas du cadre de la mission assignée à l'élu et ne présentent pas un montant manifestement excessif* ».

La prise en charge de ces frais est assurée dans les conditions définies par le décret fixant les conditions et modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat (décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 et arrêté modifié du même jour).

Aucune liste des missions et déplacements spécifiques n'a été établie (Rép. Min n° 13354, JO AN, 28 juillet 2003). Lors de la discussion de la loi« *démocratie de proximité* », qui a instauré ce mécanisme de remboursement, le rapporteur (*rapport n°156, 2001-2002, Sénat*) a indiqué que :
« *Le code général des collectivités territoriales prévoit déjà l'indemnisation des conseillers généraux et des conseillers régionaux de leurs frais de déplacements dans le département ou la région afin de participer aux réunions de l'assemblée et de ses commissions et à celles des organismes dont ils font partie ès qualités* (articles L.3123-19 et L.4135-19).
Aucune disposition de cette nature n'existe pour les élus municipaux appelés à participer à des réunions hors de leur commune. Le présent article tend à transposer avec adaptations aux communes les dispositions existantes pour les départements et les régions ».

Aussi, il semble que, par cet article L.2123-18-1, le législateur a souhaité que le remboursement des frais de déplacement des élus municipaux s'effectue de manière plus large.

Les élus en situation de handicap peuvent bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions ayant lieu tant sur le territoire de la commune, que hors de celui-ci (L.2123-18-1 et R.2123-22-3).

Les élus concernés doivent présenter un état de frais et le remboursement est limité par mois, au montant de la fraction représentative des frais d'emploi (définie à l'article 81 1° du CGI).

Ce remboursement est cumulable avec les remboursements des frais de mission et des frais de transport et de séjour.

Les frais de déplacement des élus intercommunaux

Tous les membres des organes délibérants des EPCI mentionnés à l'article L. 5211-12 du CGCT (syndicat de communes, communauté de communes, urbaine, d'agglomération , métropole) peuvent être remboursés des frais de déplacement engagés à l'occasion des réunions de ces conseils ou comités, du bureau, des commissions instituées par délibération dont ils sont membres, des comités consultatifs de la commission consultative des services publics locaux et des organes délibérants ou des bureaux des organismes où ils représentent leur établissement.

La réunion doit avoir lieu dans une commune autre que celle qu'ils représentent.

La dépense est à la charge de l'organisme qui organise la réunion.

Lorsque ces élus sont en situation de handicap, ils peuvent également bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés, selon des conditions fixées par décret.

Ces remboursements étaient jusqu'alors réservé aux élus qui ne recevaient pas d'indemnités de fonction. La loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 a modifié l'article L.5211-13 pour l'élargir à tous les élus.

Les frais d'aide à la personne

L'article L.2123-18-2 prévoit que *« les membres du conseil municipal bénéficient d'un remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions mentionnées à l'article L.2123-1*[réunion du conseil ou des commissions par exemple]*. Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance. Les modalités de remboursement sont fixées par délibération du conseil municipal* ».

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le remboursement auquel a procédé la commune est compensé par l'Etat.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par un décret.

Ces dispositions sont applicables aux conseillers communautaires et métropolitains.

Le chèque emploi service universel

Le conseil municipal peut accorder par délibération une aide financière en faveur des maires et de tous les adjoints (et non plus ceux des communes de 20 000 habitants au moins) qui utilisent le chèque emploi-service universel (CESU) pour assurer la rémunération des salariés ou des associations ou entreprises agréées chargés soit de la garde des enfants, soit de l'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile (article L.2123-18-4 modifié par la loi du 27 décembre 2019).

Les conditions d'attribution de cette aide financière sont fixées par les articles D.2123-22-4 et D.2123-22-4. Cette aide n'est pas cumulable avec celles prévues au quatrième alinéa de l'article L.2123-18 et à l'article L.2123-18-2.

Cette aide au maximum égale à 1 830 €/an (article D.7233-8 du code du travail), ne peut excéder le coût des services supportés par le bénéficiaire et n'est pas imposable (article D.2123-22-7).

Il convient de préciser que le bénéfice de ces dispositions ne peut pas se cumuler avec les frais d'aide à la personne dont le remboursement est prévu soit par l'article L.2123-18 alinéa 4 dans le cadre des frais d'exécution d'un mandat spécial, soit par l'article L.2123-18-2 développé ci-dessus.

Frais de représentation

Conformément aux dispositions de l'article L.2123-19, l'indemnité pour frais de représentation, réservée aux seuls maires, a pour objet de couvrir les dépenses supportées par ce dernier à l'occasion de l'exercice de ses fonctions tel que des réceptions, des manifestations de toute nature que le premier magistrat de la commune organise ou auxquelles il participe dans l'intérêt de la commune. Les dépenses ainsi couvertes au titre des frais de représentation étant des dépenses accessoires dont le montant peut varier considérablement selon les collectivités et les activités du maire, cette indemnité ne correspond pas à un droit mais à une simple possibilité.

De ce caractère facultatif de l'indemnité allouée aux maires pour frais de représentation découlent les conséquences suivantes :
- Il revient au conseil municipal de décider d'octroyer ou non, cette indemnité ainsi que d'en fixer le montant.

- L'indemnité peut avoir un caractère exceptionnel et déterminé et dans ce cas être votée en raison d'une circonstance particulière susceptible d'être renouvelée plusieurs fois dans la même année (congrès, manifestation culturelle ou sportive …).

- L'indemnité peut être accordée sous la forme d'une indemnité unique, fixe et annuelle dont le montant est déterminé forfaitairement, rien n'interdisant en pareil cas d'accorder des allocations supplémentaires pour circonstances exceptionnelles.

Dans tous les cas, il est vivement conseillé, afin notamment d'éviter que cette indemnité ne soit considérée comme un traitement déguisé, de conserver la justification de toutes les dépenses auxquelles le maire a pu faire face.

Les frais de secours

Les communes peuvent rembourser aux maires et aux adjoints les dépenses exceptionnelles d'assistance et de secours engagées en cas d'urgence par le maire ou un adjoint sur leurs deniers personnels.

Le remboursement s'effectue sur justificatif après délibération du conseil municipal (article L.2123-18-3).

Les frais d'exécution d'un mandat spécial

Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux (articles L.2123-18 pour les élus municipaux et L.5211-14 pour les élus intercommunaux).

Le Conseil d'Etat a défini le mandat spécial comme étant: *« toutes les missions accomplies par l'élu avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation expresse* » (CE, n° 265325, 24 mars 1950, n° 265325, Lebon 185 ; CE, 11 janvier 2006).

Les frais de transport

La loi engagement et proximité du 27 décembre 2019 a modifié l'article L.2123-18 qui prévoit désormais que les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées selon des modalités fixées par délibération du conseil municipal, et non plus sur présentation d'un état de frais.

Les frais de séjour

Les frais de séjour, qui correspondent au coût de l'hébergement et de la restauration, peuvent être remboursés soit forfaitairement, soit selon la technique des frais réels.

Le remboursement forfaitaire s'effectue dans la limite du montant des indemnités journalières allouées aux fonctionnaires de l'Etat conformément aux dispositions du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 précité.

Quant au remboursement aux frais réels, il est souvent plus avantageux car il permet le remboursement de tous les frais engagés par l'élu local pour son hébergement et sa restauration à la condition que :

- l'élu présente un état de ces frais accompagné de toutes les pièces justificatives ;

- les sommes ainsi engagées ne sortent pas du cadre de la mission qui lui a été assignée et ne présentent pas un montant manifestement excessif.

Les frais d'aide à la personne :

Il s'agit des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile (voir ci-dessus).

Leur remboursement ne peut excéder par heure le montant horaire du SMIC.

Autres frais

L'article L.2123-18 permet le remboursement d'autres frais exposés par les élus à l'occasion de l'exercice d'un mandat spécial, dès lors que ces frais apparaissent nécessaires au bon accomplissement du mandat, et qu'il peut en être porté justification.

En complément

Sur la nécessité d'une délibération

Les remboursements de frais ne peuvent s'effectuer que sur présentation d'un état de frais - le remboursement forfaitaire est admis dans les conditions précisées supra - et d'une délibération du conseil municipal sur les modalités de ces remboursements.

La circulaire du 15 avril 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (J.O., 31 mai 1992) précise d'ailleurs en ce qui concerne le remboursement des frais de mission qu'*à chaque mission doit correspondre une justification d'intérêt communal présentée par le déplacement, c'est-à-dire, d'une manière générale, une délibération du conseil municipal portant mandat d'exercer celui-ci.*

Cette obligation est conforme aux règles de la comptabilité publique. La responsabilité d'un comptable public ne peut être dégagée que par la production de pièces justifiant la réalité de la dépense (état de frais en l'occurrence) et la validité du paiement (pièces justificatives du caractère et de la durée du déplacement, soit, en l'espèce, une délibération du conseil municipal).

De plus, **ce remboursement constituant une faculté** posée notamment par l'article L.2123-18-1, **les conseils municipaux doivent délibérer pour en fixer les règles d'attribution** (frais réels, forfaitaire, missions donnant lieu à remboursement ...).

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUEL EST LE REGIME DE PROTECTION SOCIALE QUI S'APPLIQUE AUX ELUS ?

Depuis le 1er janvier 2013, tous les élus locaux sont affiliés au régime général de sécurité sociale et, lorsque leurs indemnités de fonction dépassent un certain seuil, ces dernières sont assujetties aux cotisations sociales (article 18 de la loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale).

Jusqu'alors seuls certains élus, qui avaient cessé leur activité professionnelle salariée et qui ne bénéficiaient pas d'un régime de protection sociale à titre obligatoire, étaient rattachés de droit au régime général de la sécurité sociale.

Les autres élus ne relevaient d'aucun régime social au titre de leur mandat.

Cette disposition améliore ainsi la protection sociale des élus locaux mais rapproche un peu plus leurs indemnités de fonction d'un salaire, plutôt que d'un défraiement.

Les dispositions majeures de cette réforme sont explicitées dans les documents de référence suivants : circulaire du 14 mai 2013 relative à la mise en œuvre de cette affiliation et circulaire ACOSS n° 2013-0000060 du 30 août 2013.

Quels sont les élus assujettis ?

Sont concernés les élus des communes, départements, régions et EPCI.

Deux cas spécifiques sont à distinguer :

Les indemnités des élus qui travaillent, y compris les fonctionnaires, ou sont à laretraite

Les indemnités sont assujetties, dès le premier euro, à certaines contributions et cotisations sociales si le montant total brut perçu au titre des différents mandats, est supérieur à 50 %

du plafond annuel de la Sécurité sociale (Pass) soit à 20 568 € par an pour 2020 (soit une moyenne mensuelle de 1 714 €),

Si le montant total des indemnités perçues par ces élus au titre de leurs différents mandats est inférieur ou égal à 50 % du Pass soit à 20 568 € par an (soit une moyenne mensuelle de 1 714 €) : seules les contributions de CSG et de CRDS sont dues au taux de 9,70 % sur la totalité des indemnités versées (sans application de l'abattement de 1,75 %).

Attention :

Lorsque la collectivité a du mal à apprécier si annuellement le plafond sera dépassé, et que les cotisations prélevées mensuellement sont insuffisantes, une régularisation sera effectuée en décembre.

Cas particulier : régime dérogatoire

Par dérogation, sont également assujetties dès le 1er euro aux cotisations de Sécurité sociale et aux contributions de CSG-CRDS les indemnités de fonction - dont le montant est inférieur à 50 % du Pass pour un an - perçues par les élus qui ont cessé toute activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat et qui ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de Sécurité sociale. Cette dérogation concerne :

- les maires, quel que soit le nombre d'habitants de la commune,
- les adjoints au maire des communes de 10 000 habitants au moins,
- les présidents ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil départemental,
- le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil régional,
- les membres et président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse,
- les membres du conseil de la communauté de communes,
- les membres du conseil de la communauté urbaine,
- les membres du conseil de la communauté d'agglomération,

Par exemple, les indemnités de fonction d'un montant de 1 400 € versées au maire d'une commune de 10 000 habitants et dont le montant annuel ne dépasse pas 20 568 € en 2020 (en cas de pluralité de mandats), qui a cessé son activité professionnelle pour exercer son mandat et qui ne relève plus à titre obligatoire d'un régime de Sécurité sociale sont assujetties aux cotisations et contributions sociales dès le 1er euro.

Les élus retraités, même s'ils ont liquidé leurs droits à retraite et bénéficient du versement d'une pension, doivent verser les cotisations dès lors que leurs indemnités sont supérieures au seuil d'assujettissement.

Les élus affiliés à la CMU de base, sont désormais affiliés en propre au régime général de la sécurité sociale.

Nota : La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 n'a pas modifié le régime applicable aux fonctionnaires en détachement pour mandat électif. Ces derniers restent donc soumis :

- à leur régime spécial de retraite pour ce qui est du risque vieillesse ;

- pour les autres risques (maladie, maternité, invalidité et décès, accident du travail et allocations familiales), l'administration, la collectivité ou l'EPCI d'origine du fonctionnement détaché demeure redevable des cotisations patronales d'assurance spécifiques à chaque risque.

Quelles sont les indemnités de fonctions prise en compte ?

Il s'agit des indemnités de fonctions brutes perçues à raison des mandats ou fonctions exercées par les titulaires de mandats locaux dans les communes, départements, régions et EPCI.

Les établissements publics qui ne constituent pas des EPCI, tels les syndicats mixtes ne sont pas concernés. Ne sont également pas pris en compte :

- les remboursements de frais engagés à raison de l'exercice du mandat tels que les frais de représentation, les frais de mission, les frais de déplacement, les frais exceptionnels d'aide et de secours engagés en cas d'urgence par les élus sur leurs deniers personnels, ainsi que les frais d'aide personnelle à domicile qui peuvent être versés en application d'un vote de l'assemblée délibérante.
- les indemnités résultant de fonctions de représentation ou de présidence d'instances dans les établissements publics locaux, les offices HLM, ou les services d'incendie et de secours.

Comment cotiser en cas de mandats multiples ?

En cas de cumul de mandats, toutes les indemnités de fonction brutes perçues et prises en compte doivent être additionnées pour vérifier si elles atteignent le seuil d'assujettissement.

C'est pourquoi, les collectivités et les EPCI qui attribuent les indemnités de fonction devront s'informer mutuellement des montants versés afin de savoir si le total des indemnités doit être assujetti.

Si cette communication n'a pas lieu :

- l'élu percevant au titre de chaque mandat une indemnité inférieure au seuil d'assujettissement n'est pas couvert au titre de son mandat et en conséquence ne bénéficie pas des droits contributifs.
- la collectivité ou l'EPCI s'expose à un redressement de la part de l'URSSAF.

Quels sont les droits ouverts ?

L'affiliation des élus au régime de sécurité sociale leur permet d'acquérir les droits suivants :

- Retraite de base et indemnités journalières(au titre des risques maladie-maternité et accident du travail et maladies professionnelles) : les droits ouverts dépendent des cotisations versées, dès lors seuls les élus dont les indemnités sont assujetties pourront s'ouvrir des droits.

- Assurance décès et pensions d'invalidité : la circulaire du 14 mai 2013 précise que, dans la mesure où les prestations au titre de ces risques sont versées aux seuls salariés, il y a lieu de considérer que le mandat local, est assimilé, à l'égard de ces risques, à une activité salariée. Seuls les élus dont les indemnités de fonction sont assujetties pourront s'ouvrir des droits dans les conditions prévues par le code de la sécurité sociale (articles R.313-5 et R.313-6).

- Prestations en nature du risque maladie et maternité : les élus affiliés au régime général de la sécurité sociale sont considérés avoir rempli les conditions d'ouverture de droit des prestations en nature, que leurs indemnités de fonction soient ou non assujetties aux cotisations de sécurité sociale.

- Prestations en nature du risque accident du travail et maladies professionnelles : elles sont versées aux élus locaux affiliés sans condition de cotisation.

Les élus dont les indemnités de fonction ne sont pas assujetties aux cotisations sociales

Ils continueront à être couverts selon le régime antérieur à cette réforme de la protection sociale.

A noter que pour les accidents du travail, les accidents de trajet ou les maladies professionnelles, le régime général de la sécurité sociale prendra désormais en charge les prestations en nature à la place de la collectivité ou de l'EPCI. En revanche, ils ne percevront pas d'indemnités journalières, en raison de l'absence de cotisation.

Au titre de l'assurance vieillesse, l'élu non cotisant, a la possibilité de se constituer une retraite par rente type FONPEL et CAREL, mais il n'acquiert pas de droits à la vieillesse de base sur son indemnité de fonction, en raison de l'absence de cotisation. Il continue à acquérir des droits à la retraite complémentaire auprès de l'IRCANTEC.

Quelles sont les modalités déclaratives des collectivités territoriales ?

Affiliation des élus à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM)

L'affiliation au régime général de l'ensemble des élus entraîne pour la collectivité une obligation d'immatriculation auprès de la CPAM du lieu de résidence de l'élu.

Cette immatriculation concerne les nouveaux élus. En effet, il n'y a pas lieu de produire ces éléments dans le cas où l'intéressé est réélu à son mandat.

Pour obtenir l'immatriculation, l'élu ou son représentant, doit adresser sans délai à la CPAM de son lieu de résidence, par tout moyen permettant d'en accuser réception, les éléments suivants :

- un justificatif d'identité, un justificatif de domicile, un relevé d'identité bancaire et son numéro de sécurité sociale (seulement s'il n'est pas déjà affilié au régime général) ;
- tout document permettant d'apporter la preuve de l'élection (copie des procès-verbaux de l'élection ou d'une délibération de l'organe délibérant) ;
- le montant total des indemnités de fonction qui doivent être versées au titre des différents mandats exercés, à la date à laquelle l'élu contacte la CPAM, en produisant la ou les délibérations indemnitaires (l'élu doit informer sans délai la CPAM des variations du montant des indemnités perçues) ;
- les indications utiles sur sa situation au regard de ses éventuelles autres activités et du régime de protection sociale, au titre de ces activités.

Cette transmission concerne également les élus qui, au titre de leur activité professionnelle, seraient déjà affiliés au régime général.

La déclaration des cotisations sociales

Les cotisations sociales doivent être déclarées par les collectivités selon les mêmes modalités que celles applicables aux agents non titulaires de la collectivité :

- Si l'effectif inférieur ou égal à 9, les collectivités territoriales doivent déclarer et payer trimestriellement.

- Si l'effectif est supérieur à 9, les collectivités territoriales doivent déclarer et payer mensuellement.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLE PROTECTION SOCIALE POUR L'ELU QUI TRAVAILLE ?

Les élus qui exercent une activité professionnelle ont droit à s'absenter de leur travail pour exercer leur mandat grâce au bénéfice des crédits d'heures et autorisations d'absence. Mais le législateur a souhaité aller plus loin en offrant aux édiles locaux des garanties dans l'exercice de leur activité professionnelle. Ces dispositions sont codifiées aux articles L.2123-7 à L.2123-10.

Ainsi, le temps d'absence pris dans le cadre des crédits d'heures, majorations de crédits d'heures et autorisations d'absence est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.

De plus, en raison des absences intervenues au titre de ce droit :

- Aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut être effectuée sans l'accord de l'élu concerné.

- Aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu. La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.
- L'employeur ne peut arrêter ses décisions en ce qui concerne l'embauche, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux.

Indemnité différentielle

Une garantie est apportée aux élus qui perçoivent des indemnités de fonction qui poursuivent leur activité professionnelle, salariée ou non salariée, et qui se trouvent provisoirement empêchés d'exercer leurs fonctions en cas de maladie, maternité, paternité ou accident (article L.2123-25-1).

Le montant de l'indemnité de fonction qui est versée à l'élu empêché d'exercer ses fonctions est au plus égal à la différence entre l'indemnité qui lui était allouée antérieurement et les indemnités journalières versées par son régime de protection sociale.

Il est toutefois nécessaire que l'élu ne puisse exercer effectivement ses fonctions au-delà d'un délai de 15 jours francs (article D.2123-23-1).

Concrètement, l'élu doit indiquer à sa collectivité le montant des indemnités journalières qui lui sont versées par son régime de sécurité sociale au titre de son activité professionnelle. Il doit également fournir les pièces justificatives concernant l'arrêt de travail et son indemnisation. Toutes ces pièces serviront à la collectivité pour déterminer le montant des indemnités de fonction à lui attribuer.

Si l'élu ne bénéficie d'aucun régime d'indemnités journalières, les indemnités de fonction sont maintenues en totalité pendant la durée de l'arrêt de travail. Si le délai de carence est supérieur à 15 jours, les indemnités de fonctions lui sont versées en totalité pendant la période ne donnant lieu au versement d'aucune indemnité journalière (article D.2123-23-2).

En complément

Non-discrimination

Tous les élus qui exercent un mandat local bénéficient du principe de non discrimination prévu par l'article L.1132-1 du code du travail. Ainsi, en raison de l'exercice de leur mandat, ils ne peuvent notamment pas être écartés d'une procédure de recrutement ou de nomination, ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte en termes de promotion, mutation, rémunération, reclassement.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

COMMENT FONCTIONNE LE REGIME DE RETRAITE DES ELUS ?

Tous les élus qui perçoivent des indemnités de fonction bénéficient du régime de l'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques). A ce titre, ils peuvent percevoir une allocation de retraite (article L.2123-28 CGCT), dès qu'ils cessent toutes les fonctions électives d'une même catégorie s'ils remplissent les conditions d'âge et/ou de cotisation des régimes de base.

Il est à noter que le versement d'une pension de retraite du régime salarié peut être cumulé avec le versement de pensions IRCANTEC. Précisons de plus qu'un élu ayant exercé une activité salariée relevant de l'IRCANTEC percevra, le moment venu, deux retraites : une pour son activité salariée, l'autre au titre de son mandat électif.

Tous les élus doivent cotiser pendant la durée de leurs différents mandats, qu'ils aient atteint ou non l'âge légal de la retraite.

Les modalités de cotisation

Les élus cotisent sur la base des indemnités de fonction brutes ; les collectivités se doivent ainsi de déclarer à l'IRCANTEC tous leurs élus percevant une indemnité de fonction.

Les cotisations se font selon quatre catégories bien distinctes de mandats ou de fonctions : les mandats communaux, départementaux, régionaux et les fonctions exercées à la tête d'un EPCI.
Le taux de cotisation est établi suivant deux tranches :
- tranche A si l'indemnité mensuelle est inférieure au plafond de sécurité sociale (3 428 € au 1er janvier 2020),
- tranche B pour la partie de l'indemnité supérieure à ce plafond.

Pour l'année 2020, les taux sont les suivants :

TRANCHE A			TRANCHE B		
Elu	Collectivités ou EPCI (1)	Total	Elu	Collectivités ou EPCI (1)	Total
2,80 %	4,20 %	7 %	6,95 %	12,55 %	19,5 %

[1] *Les contributions des collectivités au régime de retraite Ircantec ne sont pas assujetties à la CSG et à la CRDS*

Les cotisations étant établies sur les indemnités effectivement perçues (article L.2123-29), un élu qui renoncerait à l'intégralité ou à une partie de ses indemnités, serait pénalisé lors du versement de sa pension de retraite.
Dans le cas particulier du cumul de mandats, par exemple maire et président d'EPCI, la commune et l'EPCI concernés, se partagent la tranche A au prorata de leurs déclarations respectives, afin d'éviter que l'élu cotise en tranche supérieure pour chacun des mandats qu'il effectue.

La perception de la retraite

Le montant annuel de la retraite versé par l'IRCANTEC s'obtient en multipliant le nombre de points acquis par la valeur du point IRCANTEC (0,48511 € du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2020). La valeur de celui-ci évolue avec les indices de la fonction publique.
Pour obtenir sa retraite d'élu, celui-ci doit avoir cessé toutes les fonctions électives d'une même catégorie et remplir les conditions d'âge et de cotisation des régimes de base.
Les élus peuvent aussi, se constituer une retraite par rente.

Le régime de retraite par rente

Principe

La possibilité de constituer une retraite par rente est offerte « aux élus qui perçoivent une indemnité de fonction » (article L.2123-27).
La constitution de cette rente incombe pour moitié à l'élu et pour moitié à la commune lorsque l'élu opte pour un taux de cotisation, la collectivité doit suivre ce choix.
Le plafond des taux de cotisation est fixé par l'article R.2123-24 :

- taux de cotisation de la commune : 8 %
- taux de cotisation de l'élu : 8 %

Comme pour le régime de retraite obligatoire, les cotisations des communes et des élus sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues. La participation de la collectivité constituant une dépense obligatoire, elle n'est soumise à aucun vote ou délibération. Les cotisations sont soumises à la CSG (contribution sociale généralisée) et à la CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale) (Lettre du 4 novembre 2004 de la Direction de la sécurité sociale).

Deux caisses pour les élus

En principe, toutes les mutuelles et compagnies d'assurance sont en droit de proposer cette formule par rente. En pratique seuls deux organismes sont agréés par le Ministère :
- FONPEL (Fonds de Pension des Elus Locaux)
- CAREL (Caisse Autonome de Retraite des Elus Locaux)

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLE PROTECTION POUR L'ELU DIFFAME, INJURIE, ACCIDENTE OU POURSUIVI ?

Les élus locaux peuvent, dans le cadre de l'exercice de leur mandat, avoir à faire face à des comportements menaçant leur intégrité morale ou physique (injures, menaces, diffamations). Ils peuvent, en outre, être victimes d'accidents.

Enfin, ils peuvent voir leur responsabilité engagée.

Dans ces différentes hypothèses, quelle protection peuvent-ils attendre de leur collectivité ?

Si les développements qui vont suivre concernent les élus municipaux, il convient de souligner que des dispositions similaires existent, dans le CGCT, dans certains cas, pour les élus intercommunaux.

La protection des élus locaux contre les atteintes portées à leur intégrité

Plusieurs types d'atteinte peuvent être portés à l'intégrité des élus.

- La **diffamation**, instaurée par la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse, est constituée par « *toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé* ».

La diffamation recouvre même les allégations ou imputations faites « *sous forme dubitative* » ou encore qui visent « *une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible* » par les termes du discours ou des écrits litigieux.

Cette infraction constitue un délit lorsqu'elle est publique, ou une contravention dans le cas contraire.

- L'**injure**, lest définie par le droit pénal la définit comme une expression outrageante, un terme de mépris ou une invective ne renfermant l'imputation d'aucun fait précis.

Dans la mesure où elle n'est pas précédée de provocation, l'injure est un délit si elle est publique, ou une contravention dans le cas contraire.

- Les**menaces** consistent, dans l'exercice d'une intimidation ou d'une pression ayant notamment pour objet de porter atteinte aux personnes.

Face à ces offenses, l'article L.2123-35[5] fait obligation à la collectivité d'assurer la protection fonctionnelle « *du maire et des élus municipaux, le suppléant ou ayant reçu délégation* » et de « *réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté* ».

En contrepartie de cette obligation, l'article L.2123-35 prévoit :

- d'une part que la collectivité « *est subrogée* (elle se substitue) *aux droits de la victime pour obtenir des auteurs de ces infractions la restitution des sommes versées à l'élu intéressé* »,

- et, d'autre part, qu'elle « *dispose aux mêmes fins d'une action directe qu'elle peut exercer, au besoin par voie de constitution de partie civile, devant la juridiction pénale* ».

Cette protection est étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs, victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages, du fait des fonctions exercées par l'élu.

Elle peut également être accordée, sur leur demande, aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires (ou des élus municipaux suppléants ou ayant reçu délégation), décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'élu décédé.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article L2123-35, précise : « *La commune est tenue de souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection à l'égard du maire et des élus mentionnés au deuxième alinéa du présent article. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'Etat en fonction d'un barème fixé par décret*. »

Enfin, signalons que depuis la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, toute association départementale des maires, régulièrement déclarée et affiliée à l'AMF et dont les statuts ont été déposés depuis au moins cinq ans, peut exercer les droits reconnus à la partie civile dans toutes les instances introduites par les élus municipaux à la suite d'injures, d'outrages, de menaces à raison de leurs fonctions. Toutefois, l'association ne sera recevable dans son action que si elle justifie avoir reçu l'accord de l'élu victime.

---

[5] A l'échelon intercommunal, les dispositions garantissant la protection de la collectivité aux élus et à leurs familles ne sont applicables qu'aux membres des communautés d'agglomération et des communautés urbaines.

La protection des élus locaux contre les accidents

L'accident dont un élu local est victime dans l'exercice de ses fonctions engage la responsabilité de la collectivité suivant un régime qui varie en fonction de la nature du mandat exercé par ce dernier, c'est-à-dire selon que l'élu est simple membre de l'assemblée délibérante ou qu'il appartient à l'exécutif de la collectivité.

Les accidents subis par les membres de l'exécutif

Les communes[6] sont responsables des dommages résultant des accidents subis :

- par les maires,

- les adjoints aux maires,

- les présidents de délégations spéciales dans l'exercice de leurs fonctions (article L.2123-31).

Au titre de cette responsabilité qui incombe à la collectivité, sont réparables tous types de dommages, c'est-à-dire les dommages corporels, le préjudice esthétique, les souffrances physiques, la douleur morale subie par l'élu ainsi que les dommages matériels dès lors qu'ils ont un lien suffisant avec l'exécution de la mission dont l'élu a la responsabilité.

Sur ce dernier point, la jurisprudence administrative a apporté les précisions suivantes :

- Les maires et les adjoints doivent être regardés comme étant dans l'exercice de leurs fonctions lorsqu'ils se rendent à la mairie pour assister à une séance du conseil municipal ou rentrent à leur domicile après la fin d'une séance (CE, 6 octobre 1971, commune de Baud). L'accident doit toutefois s'être produit sur le trajet direct du lieu d'exercice des fonctions au domicile, ce dernier pouvant être situé hors du territoire de la commune (CE, 6 juin 1969, commune de Sains).

- Un accident survenu à un membre du comité d'un syndicat de communes ne peut engager que la responsabilité du syndicat, même si la victime de cet accident est maire, adjoint, président de la délégation spéciale ou conseiller municipal de la commune dont il est le représentant (CE 22 mars 1968, commune de Faux-Mazuras c/ Laconche).

Le conjoint, les descendants et les ascendants lésés sont eux aussi susceptibles de recevoir une compensation. La responsabilité de la collectivité peut toutefois être atténuée, voire dégagée, selon les circonstances propres à chaque espèce, s'il y a eu faute ou imprudence de la part de la victime (Rép. Min. n°85435, JO AN, 23 janvier 2007, p. 802).

Les accidents subis par les autres membres des assemblées délibérantes

[6] De la même manière, les départements, les régions et les EPCI sont responsables des dommages subis par les présidents et vice-présidents des conseils généraux (article L.3123-26) et régionaux (article L.4135-29), ainsi que des structures intercommunales (article L.5211-15).

En application de l'article L.2123-33, les communes sont responsables des dommages subis par les conseillers municipaux et les délégués spéciaux lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus :

- soit à l'occasion de séances des conseils municipaux ou de réunions de commissions et des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale dont ils sont membres,

- soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial.

La jurisprudence a eu l'occasion de préciser certaines conditions afférentes à cette responsabilité :

- Il faut qu'il y ait eu convocation en vue d'une séance de l'assemblée délibérante ou d'une réunion de commission (CE, 24 juillet 1981, Ragaut) ;

- Dans le cas d'une commission, la victime de l'accident doit être personnellement membre de la commission considérée (CE, 21 décembre 1966, Conte) ou s'y rendre en vertu d'un mandat spécial (CE, n° 80606, 20 janvier 1989 : en l'espèce, le juge a considéré que la collectivité n'était pas responsable. En effet, M. Guigonis se rendait à la réunion de la commission des travaux du conseil général des Alpes-Maritimes, qui se tenait dans le canton dont il était l'élu, lorsqu'il fut victime d'un accident de la circulation. Toutefois, en se rendant à cette réunion, le requérant n'exécutait aucun mandat spécial que lui aurait donné le conseil général. Il n'est pas allégué que M. Guigonis aurait été membre de cette commission) ;

- Il y a mandat spécial lorsque le conseiller municipal a été chargé, par délibération du conseil municipal, d'une mission (CE, 9 juillet 1996, commune de Sausseuzemare-en-Caux : en l'espèce mandat spécial pour l'organisation de la fête locale).

Les conséquences pour la collectivité

Dans l'hypothèse d'un accident survenu dans l'exercice de fonctions, la collectivité, depuis la réforme de protection sociale des élus n'a plus à prendre en charge les frais médicaux.

La protection des élus du fait de l'engagement de leur responsabilité pénale

La responsabilité pénale d'un élu peut être engagée sur le fondement des délits **non intentionnels, et notamment en raison de faits de blessures et d'homicides involontaires.**

L'article L.2123-34 prévoit que la responsabilité du maire ou d'un élu le suppléant ou ayant reçu délégation, ne peut être engagée pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.

Dans cette hypothèse, la commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou lorsque celui-ci fait l'objet de

poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions.

Cette protection doit également être accordée à l'élu qui a cessé ses fonctions.

De plus, « *la commune est tenue de souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection à l'égard du maire et des élus mentionnés au deuxième alinéa du présent article. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'Etat en fonction d'un barème fixé par décret* » (3ème alinéa de l'article L2123-34).

Lorsque l'élu agit en qualité d'agent de l'Etat, il bénéficie, de la part de l'Etat, d'une protection similaire (cf. article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

Important : Tout élu local doit pouvoir bénéficier de la protection juridique de la collectivité qu'il représente, ou de l'Etat s'il agissait en son nom, dès lors que l'acte incriminé commis à l'occasion des fonctions électives n'est pas une faute personnelle, c'est-à-dire détachable de ses fonctions. A ce titre, les frais de défense en justice du maire peuvent être inscrits dans le budget communal (CE, 5 mai 1971, sieur Gillet ; CAA Bordeaux, 25 mai 1988, André).

Par contre, en cas de prise en charge des frais de défense d'un élu qui a commis une faute personnelle, le président de la collectivité concernée peut être condamné pour détournement de fonds publics (Cass. Crim., 22 févr. 2012, n° 11-81. 476). Cette dernière affaire concernait la prise en charge par le conseil territorial de Saint-Pierre et Miquelon des frais de justice d'un élu condamné pour favoritisme dans l'attribution de marchés publics.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUE RECOUVRE L'ASSURANCE PERSONNELLE DU MAIRE ?

Si l'assurance personnelle du maire n'est pas obligatoire, il ne serait pas raisonnable pour lui d'exercer son mandat sans protection.

Aussi, nous ne saurions trop conseiller aux maires de souscrire un contrat afin d'être couvert en cas d'engagement de leur responsabilité.

En effet, ainsi que nous l'avons vu précédemment lorsque nous avons évoqué la protection des élus poursuivis, l'article L.2123-34 impose à la commune d'accorder sa protection au maire lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions.

Dès lors, on peut déduire de cette disposition que lorsque les faits ont un caractère détachable de l'exercice des fonctions du maire, celui-ci n'est pas couvert par sa commune.

C'est dans ce cas que le maire a tout intérêt à souscrire une assurance personnelle afin de pouvoir bénéficier d'une protection en cas de faute personnelle détachable du service.

Plusieurs questions se posent alors. Nous y répondrons successivement :

Un ou plusieurs contrats

Lorsque le maire occupe plusieurs mandats, il n'est pas obligé de souscrire une police d'assurance différente pour chaque mandat : il peut négocier avec son assureur un contrat unique qui le couvre pour tous ses mandats.

S'agissant de la cotisation, un contrat couvrant deux fonctions exécutives (par exemple : maire et président d'EPCI) sera souvent unique mais cumulera deux cotisations (les risques couverts étant très différents).

En revanche, lorsqu'un maire siège dans une autre assemblée sans mandat exécutif, certains assureurs ne demandent pas de cotisations supplémentaires.

Les autres élus doivent-ils être assurés ?

La réponse est assurément oui lorsqu'ils ont reçu une délégation. Les adjoints et les conseillers municipaux délégués ont tout intérêt, pour les mêmes raisons que celles évoquées pour le maire, de souscrire une police d'assurance qui peut d'ailleurs être la même que celle du maire (cf. infra).

En revanche, les autres élus, même non délégués, sont tous couverts par la protection fonctionnelle due par la commune.

Assurance individuelle ou assurance de groupe ?

La pratique révèle que lorsque le maire souscrit une police d'assurance, il arrive fréquemment qu'il englobe dans ce même contrat tous élus susceptibles de voir leur responsabilité engagée (cf. supra). Dans certains cas également, le maire souscrit une assurance pour la totalité du conseil municipal.

Même si le maire souscrit une assurance de groupe, cette dernière ne saurait en aucun cas être payée par les deniers de la collectivité.

Quelles sont les garanties que doit remplir un contrat d'assurance ?

Les compagnies d'assurance proposent, en principe, des contrats relativement similaires et offrant, à peu de choses près, les mêmes garanties : accidents corporels, responsabilité civile personnelle et protection juridique avec souvent assistance pénale (en cas de garde-à-vue ou de mise en examen). A noter, concernant ces garanties que la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a apporté des précisions en ajoutant un 3ème alinéa à l'article L2123-34 qui mentionne que « *La commune est tenue de souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection à l'égard du maire et des élus mentionnés au deuxième alinéa du présent article. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'Etat en fonction d'un barème fixé par décret* ».

De plus, il faut absolument veiller à ce que le contrat contienne une clause dite de « *garantie subséquente* ». Théoriquement, la police d'assurance prend fin au moment où cesse le mandat. Mais il peut arriver que des faits soient reprochés au maire bien après la fin de son mandat. La garantie subséquente permet à celui-ci de pouvoir être couvert jusqu'à cinq ans après la fin de son mandat.

Qui paie ?

L'assurance personnelle doit être souscrite sur les deniers personnels du maire, et non être payée par la commune. Il ressort, en effet, d'une circulaire en date du 25 novembre 1971 que « *la commune ne peut prendre à sa charge, même sans augmentation de prime, l'assurance de la responsabilité personnelle des maires* ».

Ceci a d'ailleurs été confirmé par le juge administratif qui considère que les frais de procédure liés à la défense de l'élu dans le cadre d'une procédure contentieuse ne sauraient être pris en charge par la collectivité « *dès lors quede telles dépenses ne peuvent être regardées comme engagées dans l'intérêt de la commune* » (TA Orléans, 7 décembre 1989, Juris-Data n° 1989-052217).

La jurisprudence estime, en effet, que « *le conseil municipal ne peut légalement mettre à la charge du budget communal les frais exposés pour la défense du maire faisant l'objet de poursuites pénales que si les faits commis par ce dernier ne sont pas détachables de l'exercice de ses fonctions* » (CAA Bordeaux, 25 mai 1998, n° 96BX01847).

Une telle prise en charge de ces frais par la collectivité ne devrait, en théorie, pouvoir être envisagée que dans l'hypothèse où les faits reprochés au maire se rattacheraient à l'exercice normal de ses fonctions.

Attention : si l'assureur de la commune offre son assurance au maire, le juge pourrait y voir, selon les cas, de la prise illégale d'intérêt ou de la corruption.

INSTALLATION DES CONSEILS MUNICIPAUX

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

L'ELU EST-IL TENU D'ASSISTER AUX SEANCES DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE ?

En effet, la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a supprimé toute sanction juridique à l'égard des élus locaux qui ne sont pas assidus aux séances des assemblées délibérantes au sein desquelles ils siègent. Il n'existe actuellement aucune obligation légale d'assister aux séances du conseil municipal ou communautaire.

Aujourd'hui, demeure uniquement la procédure de démission d'office prononcée par le tribunal administratif prévue aux articles L.2121-5 et R.2121-5 (et L.5211-1 pour les conseillers communautaires) qui prévoient que « *tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif* ».

La question est donc de savoir si des absences répétées aux séances du conseil peuvent entrainer le prononcé d'une démission d'office selon cette procédure. Autrement dit, il convient de définir plus précisément quelles sont les fonctions dévolues par les lois à un conseiller municipal.

La jurisprudence considèreque sont des fonctions dévolues par la loi, les fonctions effectivement prévues par un texte règlementaire ou législatif constituant une obligation pour les conseillers.
Par exemple, le refus d'exercer la présidence d'un bureau de vote sans excuse valable entraîne la démission d'office de l'élu (CE, 21 octobre 1992, n°138437, CE, 23 mars 2007 n° 278437).
En revanche, le juge a estimé que ne sont pas assimilables au refus de remplir des fonctions qui lui sont dévolues par les lois :
- les absences répétées d'un conseiller municipal aux séances du conseil (CE, 6 novembre 1995, n°68842 et CAA Douai, 17 janvier 2013, n°12DA01587)).
- le refus d'assister aux réunions du conseil municipal (TA Clermont-Ferrand, 5 décembre 1989, Commune de Malintrat c/ Mme Troiplis).

Le fait d'assister aux séances du conseil municipal n'est pas considéré comme une fonction au sens de l'article L.2121-5 précité mais correspond à un droit que les élus tirent de leur élection. La défection d'un conseiller municipal ne relève donc pas du champ d'application de l'article L.2121-5 (CAA de Paris, 8 mars 2005, n°04PA03880).

Néanmoins, le maire de la commune peut adresser un courrier au conseiller municipal concerné, afin de lui faire remarquer les absences répétées et lui rappeler la possibilité qu'il a de démissionner volontairement.

Par ailleurs, les assemblées délibérantes des communes de 50.000 habitants et des EPCI de la même strate démographique peuvent moduler les indemnités de fonction allouées à leurs élus selon leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres.
Le règlement intérieur devra prévoir cette possibilité, et la réduction ne pourra être inférieure à la moitié de l'indemnité pouvant être allouée à l'élu (L.2123-24-2 et L.5211-12-2).

Enfin, il est intéressant de rappeler que lorsqu'un conseiller est absent, même durablement, il peut toujours donner procuration par écrit à un de ses collègues.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

LES ELUS PEUVENT-ILS ENCOURIR DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES ?

Le CGCT prévoit deux hypothèses de mise en œuvre d'une procédure disciplinaire à l'encontre des élus locaux :

- la première concerne le cas où un conseiller municipal manque aux obligations de son mandat ;

- la seconde, applicable aux maires et adjoints, sanctionne une faute commise à l'occasion ou en dehors de l'exercice des fonctions.

La responsabilité des conseillers municipaux

En application de l'article L.2121-5, un conseiller municipal peut faire l'objet de sanctions disciplinaires en cas de manquement à l'une des missions qui lui est dévolue par un texte législatif ou réglementaire.

L'examen de la jurisprudence révèle que la plupart des manquements portent sur la tenue des bureaux de vote et les séances du conseil municipal.Ont ainsi été considérés comme tels le refus d'exercer la tenue d'un bureau de vote sans excuse valable(CE, n° 138437, 21 octobre 1992) ou encore le refus d'exercer des fonctions d'assesseur de bureau de vote (TA Strasbourg, 15 avril 1998, commune de Maizery).

En tout état de cause, la jurisprudence exige un refus clair et précis (TA Clermont Ferrand, 5 décembre 1989, commune de Malintrat c/ Mme. Troiplis ; TA Nancyreq. n° 02966, 30 juillet 2002).

Est considérée comme une excuse valable :

- le refus d'un conseiller de l'opposition de devenir adjoint au maire (CAA Nantes, 4 février 1999, Mairie de Telgruc-sur-Mer) ;

- la production d'un arrêt de travail (CAA Versailles n° 04VE01718, 30 décembre 2004).

N'est en revanche pas considérée comme une excuse valable l'excuse fondée sur des charges de famille (CE n° 278438, 21 mars 2007).

Ne sont en revanche pas considérés comme un refus d'exercer une fonction dévolue par la loi :

- le refus d'assister aux réunions du conseil municipal (TA Clermont Ferrand, 5 décembre 1989, commune de Malintrat c/ Mme. Troiplis, précité) ou encore l'absence répétée aux séances du conseil municipal (CE n° 68842, 6 novembre 1985), et cela, même si un avertissement a été adressé au conseiller (CAA Paris n° 04PA03880, 8 mars 2005) ;

- le refus d'assurer une permanence non prévue par un texte (CE, 8 juillet 1987, commune de Vatilien c/ Gandaubert) ;

- la circonstance pour un conseiller de remplir de façon non satisfaisante certaines missions confiées par le maire (CE, 8 juillet 1987, commune de Vatilien c/ Gandaubert).

Le juge administratif est amené à contrôler la nature de la mission pour laquelle le conseiller municipal a opposé un refus afin de savoir si l'obligation méconnue est ou non au nombre de celles prévues par les textes législatifs et réglementaires. Il vérifie par ailleurs si l'excuse apportée par le conseiller est de nature à l'exonérer de la charge qui lui incombe (TA Clermont Ferrand, 5 décembre 1989, commune de Malintrat c/ Mme. Troiplis, précité).

Concrètement, le maire qui constate le refus, sans excuse valable, d'un conseiller, de remplir les obligations qui lui incombent, doit saisir le tribunal administratif dans le délai d'un mois à compter de ce constat.

Le tribunal doit alors statuer dans un délai d'un mois. A défaut, le greffier en chef en informe le maire qui doit dès lors saisir la cour administrative d'appel, laquelle est tenue de se prononcer dans un délai de trois mois.

Enfin, le maire peut faire appel du jugement de refus du tribunal administratif devant la Cour administrative d'appel (CAA).

A noter : le conseiller municipal reste en fonction et siège donc au conseil municipal tant qu'il n'a pas été déclaré démissionnaire par le juge.

Le maire et les adjoints[7]

L'article L.2122-16 prévoit deux types de sanctions à caractère disciplinaire :

- la suspension de fonctions, d'une durée d'un mois, par un arrêté ministériel ;

- et la révocation, par décret.

Les fautes pouvant conduire à l'application de l'une de ces sanctions sont très diverses, d'autant que l'article L.2122-16 n'en fixe pas les contours.

Il s'agit de sanctionner tout comportement fautif incompatible avec l'exercice du mandat. Peu importe que la faute ait été commise à l'occasion ou en dehors des fonctions.

[7] Cette sanction disciplinaire des exécutifs concerne également les présidents d'EPCI (article L.5211-2).

En pratique, trois types de comportements sont le plus souvent sanctionnés :

- D'une part, le maire et les adjoints peuvent être sanctionnés pour fautes dans l'exercice de fonctions communales. Par exemple, le Conseil d'Etat a reconnu la validité de la suspension puis de la révocation du maire d'Hénin-Beaumont en raison de son incurie dans la gestion budgétaire de la commune durant près de 7 ans alors qu'il était régulièrement alerté de la situation catastrophique des finances locales tant par la chambre régionale des comptes que par le préfet du département du Pas-de-Calais (CE, 2 mars 2010, n° 328843, Dalongeville).

- D'autre part, les manquements du maire aux obligations qui lui incombent en sa qualité d'agent de l'Etat. Ainsi en est-il notamment du refus de transmission d'une délibération au préfet, de l'inscription de délibérations fictives au registre des délibérations, ou encore le refus d'organiser un référendum sur le quinquennat présidentiel.

- Enfin, il peut s'agir de faits étrangers aux fonctions mais dont la nature et la gravité sont inconciliables avec celles-ci, comme l'atteinte à la probité ou aux bonnes mœurs.

La procédure doit respecter le principe des droits de la défense, ce qui implique :

- La mise en œuvre d'une procédure contradictoire : l'intéressé doit être informé de la totalité des griefs retenus contre lui. Cette information peut se faire verbalement, y compris par téléphone.

Il doit par ailleurs disposer d'un délai raisonnable pour produire ses observations. Si la preuve de cette information ne peut être apportée, celle-ci est présumée n'avoir pas eu lieu et la sanction est annulée pour vice de procédure (CE, 8 mars 1944, Guy, Rec. Lebon 79).

- Et la motivation des actes portant sanction : la décision portant sanction doit contenir l'ensemble des éléments de fait et de droit à l'origine de la sanction.

Le recours contre la décision de sanction est porté, dans les deux mois de la décision, devant le tribunal administratif et est dispensé du ministère d'avocat.

Important : Plusieurs précisions méritent d'être apportées :

- Le CGCT n'établit aucune correspondance entre la faute commise et la sanction pouvant être appliquée. Le choix de la sanction relève donc du pouvoir discrétionnaire de l'autorité de tutelle, sous réserve, le cas échéant, du contrôle du juge.

- La révocation d'un maire ou d'un adjoint emporte inéligibilité à ces fonctions pendant un délai d'un an (CE, 20 février 1957, Elections municipales de Cardet, Rec. Lebon 113).

- Durant sa suspension ou sa révocation, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau.

- L’arrêté ministériel portant suspension de fonctions pour une durée d’un mois n’empêche pas postérieurement la révocation du maire (par un décret) pour les mêmes faits.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

DANS QUELS CAS UN ELU PEUT-IL ETRE POURSUIVI POUR UN DELIT NON INTENTIONNEL ?

Parmi les diverses responsabilités encourues par les élus locaux dans le cadre de leurs fonctions, la responsabilité pénale est celle qu'ils redoutent plus que tout.

Cette crainte se justifie à plus forte raison pour ce qui est des délits dits non intentionnels. En effet, leur particularité tient au fait que, contrairement au régime général de la faute pénale qui exige la présence d'un élément intentionnel pour caractériser une infraction, ces délits sont constitués en dehors même de toute intention de les commettre.

Toutefois, depuis la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, dite loi « Fauchon », une définition plus restrictive de ces délits est venue réduire leur étendue.

Les principaux délits non intentionnels

Les deux principales catégories de délits non intentionnels concernent les atteintes à la personne.

Le délit d'homicide involontaire

Le délit d'homicide involontaire se définit comme le fait de causer par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui (article 221-6 du code pénal).

L'homicide involontaire est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende.

Le délit de mise en danger de la personne

Ce délit est constitué par le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement (article 223-1 du code pénal).

Il est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Dans sa jurisprudence, la Cour de cassation se montre particulièrement exigeante quant à l'identification de l'élément moral de l'infraction : la violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité ne doit pas avoir été réalisée par inadvertance, mais elle doit au contraire avoir été volontaire et au surplus présenter une particulière gravité (Cass. Crim., 16 février 1999, n° 97-86.290).

Les autres délits non intentionnels

D'autres délits non intentionnels sont susceptibles de concerner les élus, tels :

- Certains délits d'atteinte à l'environnement : par exemple, le délit de pollution des rivières incriminé par l'article 432-2 du code de l'environnement.
- Certains délits relatifs à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux (article L.541-46 du code de l'environnement).
- Ou encore certains délits en matière informatique, telsle délit de constitution de fichier non déclaré (article 226-16 du code pénal) ou les délits d'enregistrement et/ou de conservation illicites d'informations nominatives (article 226-19 du code pénal).

Les éléments constitutifs des délits non intentionnels

Trois conditions sont traditionnellement requises pour qualifier une infraction pénale : une faute, un dommage et un lien de causalité entre la première et le second.

Cependant, lorsque le lien de causalité est seulement indirect, la mise en cause pénale d'un élu requiert la commission de sa part d'une faute d'une particulière gravité.

Une faute

Les comportements fautifs incriminés au titre des délits non intentionnels sont divers : il peut s'agir de l'imprudence, de la négligence ou du manquement à une obligation de sécurité ou de prudence.

La responsabilité pénale d'un élu ne pourra être retenue que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait (article 121-3 al.3 du code pénal). L'ancienneté dans les fonctions et la qualification professionnelle de l'élu en cause seront ainsi prises en compte par le juge, de même que l'étendue de son pouvoir de décision et les moyens matériels et humains dont il bénéficiait pour remplir ses fonctions.

Un dommage

De manière classique, la responsabilité pénale exige la survenance d'un dommage.

Il faut cependant signaler ici la particularité du délit de mise en danger délibérée de la personne (article 223-1 du code pénal, voir ci-dessus), qui peut donner lieu à des poursuites en dehors même de la réalisation effective d'un dommage.

Un lien de causalité

La faute pénale requiert l'identification d'un lien entre le dommage et la faute.

Traditionnellement, le juge pénal adopte une conception extensive du lien de causalité : il n'est pas nécessaire que le lien de causalité soit direct et immédiat, ni que la faute soit la cause exclusive du dommage, mais il suffit que la personne poursuivie ait participé par son comportement, fût-ce de manière indirecte, partielle ou médiate, à la survenance du dommage pour que sa responsabilité soit retenue.

Néanmoins, depuis la loi « Fauchon », il est exigé, en cas de lien de causalité indirecte, une faute d'une particulière intensité pour que le comportement de l'élu soit pénalement répréhensible.

L'exigence d'une faute qualifiée en cas de lien de causalité indirect

Ainsi, lorsque l'élu n'a pas directement causé le dommage, mais qu'il a créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage, ou qu'il n'a pas pris les mesures permettant de l'éviter, sa responsabilité ne peut être retenue qu'en présence d'une faute qualifiée (article 121-3 al.4 du code pénal).

Cette faute peut consister (même disposition) :

- soit en une violation, de façon manifestement délibérée, d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ;

- soit en une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer.

A titre d'illustration, le juge pénal a, en application de ces dispositions, retenu la responsabilité de l'élu :

- qui n'avait pas pris les mesures qui s'imposaient alors qu'il avait été personnellement informé qu'une buse en béton située sur une aire de jeux, qui n'était ni fixée ni stabilisée, était utilisée comme élément de jeu par les enfants, un enfant ayant trouvé la mort en tombant accidentellement de la buse (Cass. Crim., 2 décembre 2003, n° 03-83008) ;

- qui s'était borné à déléguer à des associations locales l'organisation d'une manifestation qui devait attirer plus de 10 000 personnes, en négligeant d'examiner avec elles les questions de sécurité (Cass. Crim., 22 janv. 2008, n° 07-83.877) ;

- qui, connaissant la configuration des lieux, n'avait pas réglementé la circulation des dameuses en dehors des pistes de ski alpin et avait ainsi contribué à créer la

situation à l'origine de l'accident mortel qui a coûté la vie à un jeune enfant (Cass. Crim., 18 mars 2003, n° 02-83523) ;

- qui s'était abstenu de faire vérifier le respect des règles de sécurité relatives à la mise en place d'un podium destiné à accueillir un bal communal avec projection de mousse et qui avait ainsi contribué à la situation à l'origine de l'électrocution de trois personnes par contact avec des rambardes métalliques non reliées à la terre (Cass. Crim., 11 juin 2003, n° **02-82622) ;**
- qui n'avait pas pris, après un premier accident, les mesures de signalisation indispensables à la sécurité des baignades dans un étang municipal (Cass. Crim., 22 janv. 2008, n° 07-83.877).

Au contraire, a été relaxé l'élu qui, poursuivi en raison de la chute sur un enfant de la barre d'une cage de gardien de but, bien qu'il ait été informé, notamment par les circulaires du préfet, de la dangerosité des cages à but mobiles, n'avait pas eu connaissance de la présence sur le terrain communal, équipé de cages fixes, des cages mobiles en surnombre acquises par le club de football (Cass. Crim., 4 juin 2002, n° **01-81280).**

Pour finir, il faut noter que les demandes indemnitaires présentées par les victimes de délits non intentionnels relèvent de la compétence du juge administratif, et non du juge pénal, lorsque la faute retenue à l'encontre de l'élu visé a été commise dans l'exercice de sa mission de service public et n'en est pas détachable (Cass. Crim., 22 mai 2013, n° 12-81.819).

En complément

La crise pandémique lié au coronavirus et les modalités du déconfinement a fortement inquiété les élus et mis au centre des débats la question de la responsabilité pénale des élus en cas de contamination d'un citoyen de la commune, qui aurait fréquenté un de ses services publics.

En outre, la loi n°2020-546 du 11 mai 2020 est venue créer un article L.3136-2 dans le code de la santé publique dans sa partie relative aux dispositions pénales dans le cadre des menaces et crises sanitaires graves.

Cet article dispose que « *l'article L.121-3 du code pénal est applicable en tenant compte des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur* ».

Kit nouvel élu 2020

QUELS SONT LES DELITS INTENTIONNELS POUR LESQUELS UN ELU PEUT ETRE POURSUIVI ?

Les élus, parce qu'ils exercent une fonction publique, sont visés par des infractions pénales spécifiques.

Les délits en question sont prévus aux articles 432-1 à 432-16 du code pénal. Ils peuvent être rangés en deux catégories : les abus d'autorité et les manquements au devoir de probité.

Outre l'application des peines prévues pour chacun de ces délits, les élus qui s'en rendent coupables s'exposent à des peines complémentaires, en particulier à l'interdiction des droits civiques.

A titre préalable, il faut signaler que peuvent être poursuivis devant le juge pénal tous les élus investis d'un véritable pouvoir de décision et qui disposent de l'autorité, de la compétence et des moyens pour l'exercer.

Tel est le cas des élus qui bénéficient d'une délégation de pouvoir (Cass. Crim., 16 juin 2010, n° 09-86.558), ainsi que des moyens concrets pour agir dans le domaine qui leur est confié. Mais il faut encore que la délégation soit formelle, de telle sorte que l'élu qui ne dispose que d'une délégation de fait ne peut être inquiété sur le plan pénal (Cass. Crim. 18 juin 2013, n°12-84.368, Bull. Crim. n°141).

Les abus d'autorité

Ces délits, définis par les articles 432-1 à 432-9 du code pénal, peuvent être dirigés contre l'administration ou commis contre des particuliers.

Les abus d'autorité dirigés contre l'administration

Commet tout d'abord un abus d'autorité contre l'administration l'élu qui prend des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi (article 432-1 du code pénal). A ce titre, s'exposerait par exemple à des poursuites pénales l'élu qui refuserait de célébrer un mariage

entre deux personnes du même sexe (circulaire du ministère de l'Intérieur du 13 juin 2013, NOR : INTK1300195C, §II-2).

Entre également dans le champ de l'abus d'autorité contre l'administration l'élu qui, informé officiellement de la décision ou de la circonstance mettant fin à ses fonctions, continue à les exercer (article 432-3 du code pénal). Il peut par exemple s'agir d'un conseiller déclaré démissionnaire à la suite d'un manquement à une obligation légale ou réglementaire[8].

Les abus d'autorité commis contre les particuliers

Sont ici réprimées :

- Les atteintes à la liberté individuelle consistant à « *ordonner ou accomplir arbitrairement un acte attentatoire à la liberté individuelle* » (article 432-4 du code pénal).

- Les discriminations qui consistent à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ou à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque (article 432-7 du code pénal).

Aux termes de l'article 225-1 du code pénal, constitue notamment une discrimination « *toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. ».*

Il a par exemple été jugé que le maire qui interdit pour des motifs de sécurité et non en raison de l'origine, l'occupation d'un foyer d'hébergement à des ouvriers étrangers, ne commet pas un abus d'autorité et n'est pas coupable du délit de refus de prestation pour discrimination raciale (CA Paris, 1er juin 1989). En revanche, revêt un caractère discriminatoire la délibération d'un conseil municipal sur la résolution de suspension, pour deux écoles communales, de toute fourniture à l'exception du chauffage, en raison de « *l'état d'immigration de la cité* » (Cass. Crim., 11 mai 1999, n° 97-81.653 ; Bull. Crim. 1999, n° 93).

- Les atteintes à l'inviolabilité du domicile en s'introduisant ou tentant de s'introduire dans le domicile d'autrui contre son gré (article 432-8 du code pénal) ;

- Les atteintes au secret des correspondances, par détournement, suppression, ouverture ou révélation du contenu de correspondances (article 432-9 du code pénal).Il faut ici préciser que le terme de correspondances recouvre tant le courrier papier que les communications téléphoniques ou électroniques.

[8] Voir la question n° 23 : « *Les élus peuvent-ils encourir des sanctions disciplinaires ?* »

Les manquements au devoir de probité

La prise illégale d'intérêts

Le code pénal définit ce délit comme « *le fait de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont* [l'élu] *a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* » (article 432-12).

Le délit de prise illégale d'intérêts empêche donc un élu de nouer avec la collectivité qu'il représente des relations contractuelles dès lors qu'il exerce au sein de celle-ci une fonction de surveillance, d'administration, de liquidation ou de paiement dans l'affaire en cause.

Pour préciser cette définition, il faut souligner que la notion d'entreprise utilisée à l'article 432-12 précité du code pénal ne se limite pas aux entreprises commerciales. Elle recouvre également le cas des associations (Cass. Crim., 10 avril 2002, n° 01-85613 ; Cass. Crim., 22 octobre 2008, n° 08-82068).

Les notions de surveillance et d'administration quant à elles, ne se cantonnent pas au seul pouvoir de décision. Elles englobent également les rôles de préparation, de proposition ou encore de consultation dans le cadre de décisions prises par d'autres (Cass. Crim., 30 octobre 2002, n° 01-85486). De plus, la participation à une décision collective ne met pas à l'abri de poursuites pénales du chef du délit de prise illégale d'intérêts (Cass. Crim., 25 janv. 2006, n° 05-84.782).

Enfin, s'il est d'autant plus patent lorsqu'il correspond à un profit pécuniaire pour l'élu, l'intérêt retiré par ce dernier de l'opération peut également être d'ordre moral, familial, relationnel ou encore électoral. Il peut être direct ou indirect : par exemple, a été jugé coupable de prise illégale d'intérêts l'élu départemental qui a participé à l'attribution de subventions à des communes pour la réalisation de travaux d'alimentation en eau potable, dont certaines ont, dans un second temps, confié la maîtrise d'œuvre des travaux à la société dont l'élu était par ailleurs dirigeant (Cass. Crim., 25 janv. 2006, précité). En outre, il n'est pas nécessaire, pour que le délit soit constitué, que l'intérêt retiré par l'élu entre en contradiction avec les intérêts de sa collectivité (Cass. Crim., 19 mars 2008, n° 07-84.288).

L'article 432-12 aménage un certain nombre d'exceptions pour ce qui concerne les communes comptant 3 500 habitants au plus.

Ainsi, les maires, adjoints et conseillers municipaux délégués peuvent conclure avec la commune des contrats pour la fourniture de services ou le transfert de biens mobiliers ou immobiliers dans la limite de 16 000 € par an. Ces élus peuvent également acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle, conclure avec la commune un bail d'habitation pour leur propre logement, ou encore acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle.

Il faut noter que ces dérogations ne bénéficient qu'aux élus communaux et ne peuvent être étendues aux élus intercommunaux.

Dans le cadre de ces exceptions, la commune est représentée par un élu désigné par le conseil municipal (article L.2122-26), l'élu qui a un intérêt à l'opération doit s'abstenir de

participer aux délibérations qui y sont relatives et l'assemblée ne peut se réunir à huis clos lorsqu'elle a à en connaître.

S'agissant des opérations à caractère immobilier, elles ne peuvent être autorisées qu'après estimation des biens concernés par France Domaine et doivent donner lieu à une délibération motivée.

Le délit de favoritisme

Ce délit est constitué par le fait « d*e procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public* » (article 432-14 du code pénal).

L'acte constitutif de l'infraction peut être un acte matériel (par exemple, la communication d'informations privilégiées à un candidat), une pratique administrative (par exemple, l'élaboration d'un cahier des charges « sur mesure » pour une entreprise), ou un acte juridique (par exemple, l'adoption d'une décision d'attribution reposant sur des critères illégaux).

Le délit de favoritisme sanctionne ainsi de façon large tout manquement, en connaissance de cause, aux règles de passation des marchés publics et des délégations de service public.

Il faut noter qu'en matière de marchés publics, ce délit vise tant les marchés passés selon une procédure formalisée (tel l'appel d'offres) que les marchés à procédure adaptée (Cass. Crim., 14 févr. 2007, n° 06-81.924).

Le champ d'application de ce délit est d'autant plus large qu'outre l'infraction aux dispositions du code des marchés publics, ou du CGCT pour les délégations de service public, l'avantage injustifié peut également résulter, selon la doctrine officielle (Rép. Min. n° 53800, JO AN, 12 décembre 2006, p. 12982), d'un acte contraire aux directives européennes, ou au règlement intérieur de la commande publique de la collectivité.

En revanche, certaines catégories de contrats de la commande publique sont hors du champ du délit de favoritisme, tels le contrat de partenariat public-privé et la concession de travaux publics.

La concussion

Ce délit se définit par « *le fait de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû* » (article 432-10 du code pénal).

Il peut également être constitué par « *le fait d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires* » (même disposition).

Le délit de concussion n'est constitué que s'il y eu ordre de percevoir et non ordre de paiement. A ce titre, il a été jugé que ne pouvait être déclaré coupable du délit de concussion le maire qui avait signé des ordres de paiement mensuels de 800 francs au profit de conseillers municipaux, droits auxquels ceux-ci ne pouvaient prétendre en raison de la gratuité de leur mandat (Cass. Crim., 27 juin 2001, n° 00-83739).

A titre d'illustration, ont été reconnus coupables de concussion :

- Le maire qui imposait à chaque promoteur et particulier le paiement d'une somme par logement construit sur le territoire de sa commune, somme non prévue par les textes, ni par une délibération du conseil municipal, et versée sur un compte occulte de l'office du tourisme (Cass. Crim., 16 mai 2001, pourvoi n° 97-80888).

- Le maire qui accorde gratuitement et sans autorisation du conseil municipal un logement communal à l'entraîneur du club de football local (Cass. Crim., 31 janvier 2007, pourvoi n° 06-81273).

La corruption passive et le trafic d'influence

Ces délits sont caractérisés par le fait de demander ou d'accepter, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour soi ou pour autrui, et cela, dans l'un des deux buts suivants (article 432-11 du code pénal) :

- « *Soit pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;*
- *Soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable* ».

La commission de ces délits suppose l'existence d'un « *pacte de corruption* », c'est-à-dire l'établissement d'un accord de volonté entre le corrupteur et le corrompu. L'infraction est consommée dès cet accord, et, par voie de conséquence, même si le pacte n'a pas été exécuté ou que l'auteur a restitué les choses (Cass. Crim., 22 juillet 1954).

Il faut noter qu'en matière de corruption passive, les collectivités peuvent se voir allouer des dommages-intérêts pour le préjudice moral subi en raison des actes de leurs exécutifs (Cass. Crim., 8 février 2006, pourvoi n° 05-80488, susvisé).

Ont par exemple été jugés comme coupables :

- Du délit de corruption passive, le maire qui s'est fait remettre une importante somme d'argent en échange de l'obtention d'un arrêté municipal modifiant la destination d'un

bâtiment à usage de résidence de tourisme en immeuble destiné à l'habitation, en contrepartie du versement d'une taxe de surdensité abusivement minorée (Cass. Crim., 8 février 2006, n° 05-80488).

- Du délit de trafic d'influence, l'élu qui a reçu de l'argent pour intervenir auprès d'une administration en faveur d'un entrepreneur pour l'obtention d'un marché de travaux publics, dont le programme était soumis à sa collectivité (Cass. Crim., 15 décembre 2004, pourvoi n° 03-83474).

La soustraction et le détournement de biens

Ce délit est caractérisé par le fait, pour un élu, « *de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission* » (article 432-15 du code pénal).

Est également punissable la soustraction ou le détournement de biens par un tiers du fait de la négligence de l'élu (article 432-16 du code pénal).

A ainsi été reconnu coupable d'un tel délit :

- Le maire qui, du fait de sa négligence, signant des factures sur présentation de bons de commande, a permis à la secrétaire de mairie de se procurer pour son compte personnel du matériel électroménager et hi-fi, ainsi que des livres, prétendument destinés à l'école de la commune (Cass. Crim., 9 novembre 1998, pourvoi n° 97-84696).

- Le maire qui, en sa qualité d'ordonnateur, a pendant plusieurs années versé des subventions à une amicale d'employés et ouvriers communaux destinées, en réalité, à assurer un complément de rémunération au personnel communal au titre des avantages acquis, alors même que ce personnel n'y avait pas droit (Cass. Crim., 20 juin 2002, pourvoi n° 01-82705).

- Le maire qui, en sa qualité d'ordonnateur, fait régler par la commune les frais afférents à une manifestation purement privée, en l'espèce une fête pour son anniversaire réunissant le personnel communal (Cass. Crim. 14 février 2007, pourvoi n° 06-81107).

Les autres infractions réprimées par le code pénal

Les faux

Constitue un faux toute altération frauduleuse de la vérité, de nature à causer un préjudice et accomplie par quelque moyen que ce soit, dans un écrit ou tout autre support d'expression de la pensée qui a pour objet ou qui peut avoir pour effet d'établir la preuve d'un droit ou d'un fait ayant des conséquences juridiques (article 441-1 du code pénal).

Il peut s'agir, notamment, de fausses signatures, de documents antidatés, ou, plus généralement, d'altérations d'actes

Le code pénal prévoit :

- Le délit de faux dans les documents délivrés par une administration (articles 441-2, 441-3, 441-5 et 441-6 du code pénal). Les documents visés sont ceux délivrés par une administration publique « *aux fins de constater un droit, une identité ou une qualité ou d'accorder une autorisation* ». L'incrimination est très large puisqu'elle englobe la contrefaçon, la falsification, l'usage ainsi que la détention de documents falsifiés ou contrefaits ;

- Le délit de faux en écritures publiques (article 441-4 du code pénal) qui vise les faux commis dans une écriture publique par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant dans l'exercice de ses fonctions ou de sa mission. Pour rappel, constituent une écriture publique, les actes administratifs et notamment les registres d'état-civil et leurs extraits, les documents de comptabilité publique, les délibérations, ainsi que la plupart des « écrituresmunicipales ». Constitue par exemple un faux en écriture publique le fait, pour un maire, d'établir et de signer, pour l'adresser au préfet, un extrait du registre des délibérations du conseil municipal relatant une délibération dont ce registre ne contient aucune trace, et dont il est établi qu'elle n'a donné lieu à aucun procès-verbal (Cass. Crim., 27 févr. 1984, n° 83-90.842).

Les infractions commises en qualité d'officier d'état-civil

Un élu est passible d'une amende notamment (article R.645-3 du code pénal) :

- s'il contrevient aux règlements qui régissent la tenue des registres et la publicité des actes d'état-civil ;

- s'il ne s'assure pas du respect des règles préalablement à la célébration du mariage. C'est-à-dire du « consentement des père, mère ou autres personnes lorsque la loi le prescrit pour la validité d'un mariage ».

En revanche, il commet un délit en célébrant le mariage d'une personne déjà mariée avant la dissolution de sa précédente union (article 433-20 du code pénal).

Tableau récapitulatif des peines

Les peines principales

Les peines présentées dans le tableau qui suit sont des *maxima*.

INFRACTIONS	ARTICLES CODE PENAL	PEINES D'EMPRISONNEMENT	PEINES D'AMENDE
Abus contre l'administration :			
- opposition à l'exécution de la loi	432-1	5 ans	75 000 €
- opposition à l'exécution de la loi suivie d'effet	432-2	10 ans	150 000 €
- exercice des fonctions alors qu'une décision ou des circonstances y ont mis fin	432-2	2 ans	30 000 €
Abus d'autorité contre les particuliers :			
- atteintes aux libertés individuelles	432-4	7 ans	100 000 €
- discriminations	432-7	5 ans	75 000 €
- atteintes à l'inviolabilité du domicile	432-8	2 ans	30 000 €
- atteintes au secret des correspondances	432-9	3 ans	45 000 €
Atteintes au devoir de probité			
- concussion	432-10	5 ans	500 000 €
- corruption passive et trafic d'influence	432-11	10 ans	1 000 000 €
- prise illégale d'intérêts	432-12	5 ans	500 000 €
- favoritisme	432-14	2 ans	200 000 €
- soustraction et détournement de biens par l'élu	432-15	10 ans	1 000 000 €
- soustraction et détournement de biens par un tiers du fait de la négligence de l'élu	432-16	1 an	15 000 €
Faux et usages de faux	441-1	3 ans	45 000 €
- commis dans un document administratif	441-2	7 ans	100 000 €
- commis en écriture publique	441-4	10 ans	150 000 €
Infractions commises en qualité d'officier d'état-civil	R.645-3	-	1 500 €

Les peines complémentaires

Les peines susmentionnées, prononcées à titre principal, peuvent être assorties des peines complémentaires suivantes (article 432-17 du code pénal) :

- L'interdiction totale ou partielle des droits civils, civiques et de famille : cette interdiction peut notamment porter sur le droit de vote et l'éligibilité, auquel cas elle emporte interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique.
- La confiscation des fonds ou objets irrégulièrement reçus, à l'exception des objets susceptibles de restitution.
- L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

DANS QUELLES CIRCONSTANCES LA RESPONSABILITE CIVILE DE L'ELU PEUT-ELLE ETRE ENGAGEE ?

En général, les élus, comme les agents publics, ne sont pas personnellement et civilement responsables des dommages causés par les activités des collectivités qu'ils représentent ou auxquelles ils appartiennent. C'est l'Administration, et elle seule, qui doit assurer la charge des conséquences de son fonctionnement défectueux et non l'élu ou l'agent qui font fonctionner le service. Cependant, ils sont personnellement responsables sur leurs deniers s'ils commettent une faute personnelle détachable du service

Seule la faute proprement personnelle de l'élu, par opposition à la faute de service, est de nature à engager sa responsabilité (CE, 30 juillet 1873, Pelletier).

Cette distinction entre les fautes commises à l'occasion ou en dehors du service est importante puisqu'elle induit également la recherche du patrimoine responsable en vue de la réparation du dommage (cf. infra).

Deux points doivent ainsi être précisés. En effet, il convient d'abord de définir la notion de faute personnelle avant d'en déterminer les conséquences

Définition de la faute personnelle

La notion de « *faute personnelle* » n'a, à ce jour, jamais été définie par un texte. Dès lors, il convient de se référer à la jurisprudence, laquelle a progressivement identifié un certain nombre de comportements pouvant correspondre à cette notion.

Au vu des décisions rendues, on peut considérer que constitue une faute personnelle celle **détachable du service**. Tel est le cas :

- Des actes se détachant matériellement des fonctions : il s'agit des actes commis dans un cadre strictement privé, la faute ne pouvant se rattacher à l'exercice des fonctions en raison du moment où elle a été commise.

  Le cas typique est celui d'un élu qui causerait un accident de voiture avec un véhicule de fonction en se rendant chez des amis.

- Des actes se détachant psychologiquement des fonctions : lorsque l'élu a agi dans un but personnel, en dehors de l'intérêt de la collectivité et avec une intention coupable. A titre d'exemple, on peut citer le cas d'un maire, qui, mû par une animosité personnelle, se rend coupable de dénonciation calomnieuse envers un fonctionnaire de l'éducation nationale (Cass. Crim., 3 juin 1992, n° 91-83.945).

Conséquences de la faute personnelle

Juridiction compétente

En cas de faute personnelle de l'élu, la demande d'indemnités faite par la victime doit être présentée devant le juge judiciaire qui est seul compétent : c'est le principe de la compétence exclusive du juge judiciaire en matière de responsabilité civile.
Dans l'hypothèse d'une faute de service, il appartient à la victime de porter l'affaire devant le juge administratif.
Toutefois, il existe une dérogation à ce principe. C'est l'hypothèse du cumul de responsabilité, lorsque l'élu a commis une faute personnelle, mais que celle-ci n'est pas totalement dépourvue de tout lien avec le service dans la mesure où ledit service a permis ou bien a conditionné la réalisation de la faute. Tel est généralement le cas lorsque l'élu commet une faute personnelle dans l'exercice de ses fonctions (ex : un maire refuse le prêt d'une salle communale à un administré pour des considérations purement personnelles et politiques).

Dans cette hypothèse, la victime peut indifféremment intenter une action en réparation soit contre la collectivité devant le juge administratif, soit contre l'élu devant le juge judiciaire.

Réparation du dommage

En cas de faute personnelle, seule la responsabilité de l'élu pourra être recherchée. L'élu seul devra supporter les conséquences de la reconnaissance de responsabilité sur son patrimoine propre.

Si la faute présente un lien avec ses fonctions ou revêt le caractère d'une faute de service, le patrimoine de la collectivité sera, seul, amené à en répondre.

Dans le cas où la collectivité a été condamné à supporter les conséquences de la faute de service d'un élu alors qu'elle considère être en présence d'une faute personnelle, elle peut exiger de l'élu le reversement des sommes qu'elle estime avoir dû payer à tort.

Il s'agit là d'une action propre de la collectivité vis-à-vis de l'élu qui prend la forme d'un titre exécutoire.

Par ailleurs, en cas d'inaction de la collectivité, celle-ci peut être palliée par l'action d'un contribuable (souvent un élu de l'opposition). En pareille hypothèse, le contribuable doit demander l'autorisation à la collectivité de se substituer à elle. En cas de refus de celle-ci, il peut y être autorisé par le tribunal administratif pour autant que son action présente des chances sérieuses de succès et offre un intérêt à la collectivité (article L.2132-5).

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLES SONT LES CARACTERISTIQUES DE LA GESTION DE FAIT ?

La gestion de fait s'applique, selon l'article 60-XI de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963, à « *toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés* ».

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

La gestion de fait est donc le maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable. Il s'agit d'une violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables qui conduit à assimiler le gestionnaire de fait à un comptable public. Ce dernier est donc soumis aux mêmes obligations et responsabilités que le comptable patent et doit rendre compte de sa gestion devant les mêmes juridictions.

Voyons quels sont les éléments constitutifs de la gestion de fait, puis les différentes étapes de la procédure qui amène la sanction propre à cette situation.

Les éléments constitutifs de la gestion de fait

Pour qu'il y ait gestion de fait, deux éléments doivent être réunis :

- l'opération budgétaire ou comptable doit porter sur des deniers publics ou des deniers privés règlementés,

- les deniers doivent être manipulés par une personne dépourvue d'habilitation régulière.

Les opérations constitutives de la gestion de fait

Selon l'article 60-XI précité, trois grandes catégories d'opérations sont qualifiables de gestion de fait : les recettes, les dépenses et les opérations sur fonds et valeurs.

Pour la première catégorie, toutes les recettes sont concernées. Il s'agit, le plus souvent, d'une ingérence dans le recouvrement de taxes régulièrement ou irrégulièrement établies, de redevances ou de recettes domaniales ou encore de fonds de concours destinés à des services publics.

Pour la deuxième catégorie, il est précisé qu'est comptable de fait « *toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public* ». La gestion de fait se concrétise alors soit par le procédé du mandat fictif, soit par le biais des associations.

Est considéré comme fictif, le mandat dont les données ne correspondent pas à la réalité du service fait (montant de la prestation, nature de la dépense, personne du créancier).

Dans le cadre des associations, l'irrégularité sera réalisée par le paiement de subventions accordées à des associations et les sommes sont utilisées conformément aux directives de la personnalité de droit public versante.

Pour la dernière catégorie d'opérations, il s'agit de fonds qualifiés autrefois par la jurisprudence de deniers privés règlementés. L'exemple le plus caractéristique est celui des honoraires destinés aux médecins des hôpitaux publics qui doivent être obligatoirement encaissés par le receveur avant leur répartition entre les praticiens. En cas d'encaissement direct par ces derniers, la gestion de fait est constituée.

Les personnes susceptibles d'être déclarées gestionnaires de fait

Les gestionnaires de deniers publics ou de deniers privés règlementés qui ne sont pas comptables de droit ou n'opèrent pas sous le contrôle et pour le compte des comptables de droit sont comptables de fait. Cette disposition s'applique en particulier aux ordonnateurs. Le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable est un principe essentiel. Il interdit aux ordonnateurs d'exercer les fonctions de comptables.

Sont reconnues gestionnaires de fait les personnes qui ont, soit manié irrégulièrement et de façon active les deniers publics, soit rendu possible la gestion occulte de ces deniers. En tout état de cause, ces personnes doivent avoir agi en l'absence de tout titre légal de comptable ou de régisseur.

Pour ces derniers, il convient de rappeler que les régisseurs sont tenus à des obligations strictes et notamment celles de réserver les fonds qu'ils ont recueillis ou de produire les justifications d'emploi des avances qui leur ont été confiées. Aussi, lorsqu'ils manquent à leurs obligations ou ne respectent pas les limites imparties à leur mission, ils sont considérés comme déchus de leur titre légal et peuvent être déclarés comptables de fait.

En pratique, l'ordonnateur (le maire pour une commune, mais aussi les adjoints en cas de délégation ou de suppléance) est fréquemment impliqué dans ce type d'infraction.

De plus, la jurisprudence désigne souvent plusieurs co-auteurs pour une gestion de fait (chef d'entreprise, dirigeant d'une association). Dans ce cas, ils sont désignés conjointement et solidairement comptables de fait pour les opérations communes.

Le déroulement de la procédure

La constitution d'une gestion de fait assimile le gestionnaire de fait à un comptable public. Il doit donc rendre compte de sa gestion dans les mêmes conditions qu'un comptable patent et peut être dès lors sanctionné selon une procédure spécifique par les juridictions financières. L'article L.231-3 du code des juridictions financières attribue la compétence à la chambre régionale des comptes pour juger *« les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait ».*L'article précise que la chambre régionale des comptes*« n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait ».*

L'objectif de la procédure de gestion de fait est de régulariser les opérations effectuées par le comptable de fait en soumettant ce dernier aux mêmes obligations que le comptable public.

Cette procédure se déroule selon les étapes suivantes :

- La chambre régionale des comptes prononce un arrêt de déclaration de gestion de fait qui précise le périmètre des opérations concernées et la liste des gestionnaires de fait poursuivis. Les personnes déclarée comptables de fait sont alors tenues de produire leurs comptes.

- La chambre va ensuite rendre le jugement du compte, sous la forme d'un arrêté de compte. Celui-ci peut être assimilé à une autorisation budgétaire de régularisation. Sur cette base, le juge peut adresser aux comptables de fait une injonction de reverser les sommes dont l'utilité publique n'a pas été reconnue mais pour lesquelles les justifications produites sont jugées insuffisantes.

- S'il n'est pas satisfait à l'injonction, le juge prononce en audience publique un arrêt de débet. Il peut en outre infliger une amende.

Une fois les débets et les amendes apurés, une ordonnance de quitus mettra un terme à la procédure.

Le jugement des comptes des comptables publics n'est pas assuré par les chambres régionales des comptes pour les collectivités et établissements publics locaux de petite taille de leur ressort.

Le seuil de l'apurement administratif, en deçà duquel le contrôle des comptes est assuré par les comptables supérieurs du Trésor (directeurs départementaux des finances publiques et receveurs des finances), est fixé comme suit par l'article L.211-2 du Code des juridictions financières :

- Les comptes des communes dont la population n'excède 5 000 habitants ou dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à trois millions d'euros, ainsi que ceux de leurs établissements publics.

- Les comptes des établissements publics de coopération intercommunale dont la population n'excède pas 10 000 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à cinq millions d'euros.

Les collectivités et établissements publics relevant de l'apurement administratif n'échappent toutefois pas complètement au contrôle des chambres régionales des comptes :

- D'une part, les comptables supérieurs du Trésor peuvent engager la procédure de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics par des arrêtés de charge provisoire, mais seules les chambres régionales des comptes peuvent prononcer un débet.

- D'autre part, une chambre régionale des comptes peut évoquer des comptes, c'est-à-dire les contrôler elle-même.

Les sanctions

Outre le risque d'être mis en débet, les sanctions qui peuvent être prononcées à l'encontre d'une personne déclarée gestionnaire de fait sont les suivantes.

L'amende

Le juge de la juridiction financière peut, sur le fondement de l'article L.231-11 du code des juridictions financières, enjoindre le gestionnaire de fait au paiement d'une amende dont le montant est calculé suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers.

Cette sanction tient compte des circonstances de chaque espèce et notamment des éclaircissements obtenus du comptable, de sa promptitude à justifier de ses opérations, à reverser le reliquat et à faire cesser la situation irrégulière.

Dans tous les cas, le montant de l'amende ne pourra pas dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées (article L.131-11).

Il convient de préciser que les jugements des chambres régionales des comptes prononçant une condamnation définitive à la peine d'amende, sont délibérés, hors de la présence du rapporteur, après l'audition des personnes concernées et rendus en audition publique.

Cette amende ne pourra pas être prononcée si, ce qui est rare, l'immixtion dans les fonctions de comptable public est poursuivie devant les juridictions pénales sur le fondement de l'article 433-12 du code pénal.

La suspension

Les articles 45 et suivants de la loi du 21 décembre 2001 prévoient qu'en cas de déclaration de gestion de fait, les élus concernés sont seulement suspendus de leur fonction d'ordonnateur.

Toutefois, l'article L.231 alinéa 6 du code électoral prévoit que sont inéligibles les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire et les entrepreneurs de services municipaux.

La sanction applicable au maire est celle prévue à l'article L.2342-3 « *le maire déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes statuant définitivement est suspendu de sa qualité d'ordonnateur jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion* ». Dans ce cas, le conseil municipal doit délibérer afin de confier à un adjoint les attributions d'ordonnateur (engagement des dépenses, comptabilisation des dépenses engagées). Cette fonction prendra fin dès lors que le maire a reçu quitus de sa gestion.

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

QUELLE APPLICATION DE LA NOTION DE GESTION DE FAIT DANS LE CAS OU UN ELU EST MEMBRE D'UNE ASSOCIATION ?

Dans certaines communes, les élus municipaux sont aussi des membres élus d'association ou même des membres de droit du conseil d'administration. Ces fonctions peuvent parfois aboutir à une gestion de fait.

C'est pourquoi, le législateur est intervenu pour encadrer les relations entre les associations et la commune. Ainsi, elles doivent conclure une convention pour définir leurs compétences respectives dès que le montant annuel de la subvention versée excède 23 000 euros. Lorsque cette dernière est supérieure à 153 000 euros, l'association doit en plus déposer ses comptes à la préfecture. Ces obligations relèvent de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et du décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour son application et relatif à la transparence financière.

Toutefois, l'animation d'une association peut engendrer d'une part, des situations de gestion de fait pour l'élu, et d'autre part conduire l'élu à mettre en jeu sa responsabilité pénale. Des précautions s'imposent donc lorsque l'élu est également membre du bureau d'une association.

Les situations de gestion de fait au regard des associations

La notion de gestion de fait s'applique à toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou être autorisé, s'immisce dans le maniement de deniers publics en méconnaissance du principe fondamental de gestion des finances publiques qu'est la séparation des ordonnateurs et des comptables.

La participation des élus à la gestion d'une association subventionnée n'est pas, par elle-même, de nature à les constituer gestionnaires de fait.

Pour être applicable, la gestion de fait suppose que, pour les opérations en cause, l'association ne dispose d'aucune autonomie par rapport à la collectivité publique et notamment qu'elle prenne en charge certaines dépenses ou recettes qui sont normalement et légalement dévolues à la collectivité publique. Dans sa jurisprudence, le juge des comptes

distingue trois formes fréquentes de gestion de fait(Rép. Min., JOSénat, n°19932, 24 août 2006).

Extraction irrégulière de deniers publics

Le fait de modifier l'affectation de subventions versées à une association, généralement en vue de financer son fonctionnement ou une action précise, en lui faisant supporter la charge financière d'une dépense incombant légalement à la personne publique, est constitutif d'une gestion de fait par extraction irrégulière des deniers publics.

Ingérence dans l'encaissement de recettes publiques

Le fait d'encaisser et de conserver les recettes afférentes à une activité organisée par une collectivité publique sans y être habilité par une convention est constitutif de la deuxième forme courante de gestion de fait.

Association transparente dont l'objet et l'activité sont fictifs

Il s'agit de l'absence d'indépendance réelle à l'égard de la collectivité publique pour son financement, son organisation, son fonctionnement, sa gestion, un pouvoir de décision détenu de fait par l'autorité publique ou ses représentants et une activité qui en fait un démembrement du service public. L'objectif de la collectivité qui recourt à une association transparente vise généralement à échapper aux règles de droit public au bénéfice du statut associatif, afin par exemple de se soustraire au contrôle des dépenses publiques ou au code des marchés publics. Les subventions attribuées à une association transparente sont alors qualifiées de fictives par le juge des comptes et conservent leur caractère de deniers publics, de sorte que les personnes qui les manient sans disposer de la qualité de comptable public qui l'autorise, ou celles qui tolèrent qu'elles soient ainsi employées, peuvent alors être déclarées gestionnaires de fait.

Ainsi, la gestion de fait n'est pas que la conséquence de la participation d'élus à la gestion d'une association. Il peut s'agir du manque d'indépendance de ses activités qui sont de fait un simple prolongement dans un autre cadre juridique des activités de la personne publique. Il peut ainsi y avoir gestion de fait sans qu'aucun élu ne dirige statutairement l'association.

La mise en œuvre de la responsabilité des élus

Les élus qui participent à l'animation du secteur associatif peuvent voir leur responsabilité engagée dans les cas suivants.

Le débet

Le comptable de fait peut être mis en débet par le juge des comptes lorsqu'à l'occasion de la fixation de la ligne de compte définitive, celui-ci constate une différence entre les recettes et les dépenses, déduction faite des versements effectués par le comptable de fait entre les

mains du comptable patent. Dans ce cas, le montant du débet est égal au montant du solde ainsi constaté.

L'amende

Dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales, les comptables de fait peuvent être condamnés à l'amende par le juge des comptes en raison de leurimmixtion dans les fonctions de comptable public.

Ces amendes sont calculées en fonction de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers. Leur montant ne peut dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées.

La prise illégale d'intérêt

C'est le cas lorsqu'un élu local a un intérêt quelconque dans une association (en participant à son administration ou à sa surveillance, en étant employé par elle, en contractant avec elle …) et en même temps dispose d'un pouvoir général ou d'une délégation de pouvoir au sein d'un exécutif local qui lui permet de participer à la décision d'octroi d'une subvention à ladite association (article 432-12 du code pénal, voir les arrêts Cass du 8 juin 1995 association T, Cass du 6 août 1996 association Expo marine, Cass du 9 mars 2005 association Philollile). Le contrôle et la surveillance de l'organisme subventionné qui doivent s'exercer dans l'intérêt général pourraient être compromis par un intérêt personnel, direct ou indirect, matériel ou moral, en pareille situation.

Le délit de détournement

Le délit de détournement peut être constitué si la subvention publique versée à l'association est utilisée à d'autres fins que celles ayant motivé son octroi.

Les précautions à prendre

Pour éviter de se mettre dans une situation de gestion de fait ou d'engager leur responsabilité pénale, les élus doivent être prudents dans leurs conduites. Certaines précautions peuvent être mises en œuvre :

- Les élus qui participent à l'animation d'associations doivent déterminer précisément les relations qu'entretiennent la commune et l'association subventionnée.

- Si la commune souhaite confier à une association la gestion d'un service public, une convention doit obligatoirement être conclue. Elle doit déterminer les modalités de gestion et les relations entre la commune et l'association.

- Il ne faut pas attribuer de subventions aux associations non déclarées officiellement à la préfecture.

- Les subventions attribuées à une association ne doivent pas servir à couvrir des dépenses communales.

INSTALLATION DES CONSEILS MUNICIPAUX

Kit nouvel élu 2020

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE : QUELLES OBLIGATIONS POUR LES ELUS ?

Les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 (lois n^{os} 2013-906 et 2013-907) renforcent les dispositifs existants en matière de transparence de la vie publique en imposant de nouvelles obligations aux élus locaux.

Il convient de préciser que ces textes ne remettent pas en cause les exceptions aux situations de prise illégale d'intérêt prévues par l'article 432-12 du code pénal pour les communes de moins de 3 500 habitants.
Déléguer ses fonctions selon la loi n° 2013-907 ne suffit donc pas pour écarter la prise illégale d'intérêts.

Déclarations à transmettre à la Haute Autorité de la transparence de la vie publique (articles 4 et 5 de la loi n° 2013-907)

Les principaux responsables politiques et administratifs doivent transmettre au président de la Haute autorité de la transparence de la vie publique (ci-après Haute autorité) :

- une déclaration exhaustive, exacte et sincère, de leur situation patrimoniale ;
- une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date leur nomination.

Ces déclarations doivent intervenir dans les deux mois :

- de l'élection ou de la nomination de l'élu ;
- de la fin du mandat ou de la cessation des fonctions pour une cause autre que le décès.

Toute modification substantielle du patrimoine de l'élu ou des intérêts qu'il détient, doit être déclarée dans le délai d'un mois à la Haute autorité.

Les élus locaux concernés

Parmi les élus, doivent souscrire ces déclarations :

Les parlementaires : les députés, les sénateurs et les collaborateurs des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que les députés européens.

Les élus locaux suivants :

- Les maires des communes de plus de 20 000 habitants, ainsi que les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature.

- Les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros, ainsi que les vice-présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature.

- Les présidents des autres EPCI dont le montant des recettes de fonctionnement est également supérieur à 5 millions d'euros.

- Les présidents des conseils généraux et les conseillers généraux titulaires d'une délégation de signature.

- Les présidents des conseils régionaux et les conseillers régionaux titulaires d'une délégation de signature.

Les membres des autorités administratives et publiques indépendantes

La déclaration de patrimoine

La déclaration de patrimoine concerne la totalité des biens propres de la personne ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté de biens qu'elle constitue avec son conjoint et les biens qu'elle partage en indivision.

Elle porte sur les éléments suivants :

- 1° les immeubles bâtis ou non bâtis ;

- 2° les valeurs mobilières;

- 3° les assurances-vie ;

- 4° les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;

- 5° les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;

- 6° les véhicules terrestres à moteurs, ainsi que les bateaux ou les avions ;

- 7° les fonds de commerce ou de clientèle et les charges d'office ;

- 8° les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ;

- 9° les autres biens ;

- 10° le passif (l'ensemble des dettes).

Le cas échéant, elle précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à 10°, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis.

La déclaration d'intérêts

Cette déclaration fait apparaître les intérêts détenus par l'élu à la date de son entrée en fonction et dans les cinq années précédant cette date.Ces intérêts touchent, en fait, les activités professionnelles ou à titre privé (bénévolat,…) exercées par ces personnes mais également les activités professionnelles exercées par les membres de leur famille.

Ces intérêts portent sur les éléments suivants :

- 1° les activités professionnelles donnant lieu à rémunérations ou gratifications exercées à la date de la nomination ;

- 2° les activités professionnelles donnant lieu à rémunérations ou gratifications au cours de cinq dernières années ;

- 3° les activités de consultant exercées à la date de la nomination et au cours des cinq dernières années ;

- 4° les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq dernières années ;

- 5° les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination ;

- 6° les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;

- 7° les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêt ;

- 8° les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination.

La déclaration doit préciser le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues par l'élu au titre des éléments mentionnés aux 1° à 5°, et 8°.

Sanctions

Lorsque le président de la Haute Autorité n'a pas reçu les déclarations de situation patrimoniale ou d'intérêts dans les délais prévus, il adresse à l'intéressé une injonction tendant à ce qu'elles lui soient transmises dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'injonction.

La même procédure est applicable en cas de déclaration incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explications adressée par la Haute Autorité (article 4-V de la loi n° 2013-907).

Les élus qui ne répondent pas aux injonctions de la Haute autorité, ou ne lui communiquent pas les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission d'investigation dans un délai d'un mois, peuvent être puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Ils sont également passibles d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende s'ils ne déposent pas l'une ou l'autre des déclarations, omettent de déclarer une partie substantielle de leur patrimoine ou de leurs intérêts ou fournissent des évaluations mensongères. A titre complémentaire, ils peuvent être privés de l'exercice d'une fonction publique laquelle peut être définitive (article 131-26 et 131-26-1 du code pénal) et de leurs droits civiques pour une durée maximale de 10 ans (article 131-27 du même code) (article 26 de la loi n° 2013-907).

La prévention du conflit d'intérêts

Aux termes de l'article 2 de la loi **n° 2013-907, «** *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Le conflit d'intérêts peut exister sans que soit établie la recherche d'avantages indus, ni même la contradiction entre les intérêts en présence. Du seul constat d'une cohabitation des intérêts, et donc d'une apparence d'influence sur la décision prise, découle l'irrégularité.

Tout responsable public qui estime se trouver en situation de conflit d'intérêts doit y remédier (même article 2) dans les conditions définies par le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014[9].

Les titulaires de fonctions électives

- Sont concernés les titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de conseil général, de maire ou de président d'un EPCI à fiscalité propre.

Lorsque l'une de ces personnes estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, qu'elle agisse en vertu de ses pouvoirs propres ou par délégation de l'organe délibérant, elle doit prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles elle considère ne pas devoir exercer ses compétences et désignant la personne chargée de la suppléer.

En aucun cas, le responsable suppléé ne peut adresser des instructions à son délégataire.

- Sont également concernés les conseillers régionaux, les conseillers généraux, les conseillers municipaux, ainsi que les vice-présidents et membres du bureau d'un EPCI à fiscalité propre lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature de l'exécutif.

Lorsque l'un de ces élus estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, il en informe le délégant par écrit, en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences. Suite, à cela, le délégant doit prendre un arrêté déterminant en conséquence les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

[9] Ce texte, pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 2013-907, définit les conditions pratiques dans lesquelles les intéressés règlent la situation de conflit d'intérêts dans laquelle ils estiment se trouver en s'abstenant de participer au traitement de l'affaire en cause.

Ses dispositions, applicables depuis le 3 février 2014, concernent les membres des collèges des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, les titulaires de fonctions électives et les personnes chargées d'une mission de service public.

Les personnes chargées d'une mission de service public

Les personnes chargées d'une mission de service public (non membres d'une autorité indépendante, ni titulaires de fonctions électives) lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêt :

- Si elles sont titulaires d'une délégation de signature, en informent sans délai le délégant par écrit, en précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences.

Elles s'abstiennent de donner des instructions aux personnes placées sous leur autorité relativement à ces questions.

- Si elles sont placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique, informent sans délai celui-ci par écrit, en précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences.

Lorsque ce dernier estime qu'il y a lieu de confier le traitement de l'affaire à une autre personne placée sous son autorité, la personne dessaisie du dossier ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec les questions en cause.