

PREFET DE TARN-ET-GARONNE

DIRECTION DEPARTEMENTALE DES LIBERTES
PUBLIQUES ET DES COLLECTIVITES LOCALES

Bureau des collectivités locales

Montauban, le 25 MARS 2014

Affaire suivie par :
Thierry ORTHOLA
☎ 05 63 22 82 33
thierry.orthola@tarn-et-garonne.gouv.fr

Laurence PEYLAN
☎ 05 63 22 82 34
laurence.peylan@tarn-et-garonne.gouv.fr

Le préfet de Tarn-et-Garonne

à

Mesdames et messieurs les maires
du département de Tarn-et-Garonne

Mesdames et messieurs les présidents des
établissements publics de coopération
intercommunale

- en communication à Mme la sous-préfète
de Castelsarrasin -

OBJET : Mesures à prendre par les conseils municipaux à la suite de leur renouvellement général.

P. J : circulaire ministérielle du 24 mars 2014.

Nouvellement installés, le conseil municipal et son exécutif sont amenés à prendre les premières mesures nécessaires à assurer le bon fonctionnement des institutions communales, extra communales et intercommunales.

En ce sens, la circulaire ci-jointe vous apportera toutes les informations utiles.

Mes services restent à votre disposition pour vous apporter tout conseil que vous jugerez utile de leur demander.

Le préfet,



Jean-Louis GERAUD



Ministère de l'intérieur

Ministère de la réforme de l'Etat,
de la décentralisation et de la
fonction publique

Paris, le 24 MARS 2014

NOR/INTB1407194N

Le ministre de l'intérieur

La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique

à

Mesdames et Messieurs les préfets et hauts-commissaires

OBJET : Rappel des mesures à prendre par les conseils municipaux et les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à la suite du renouvellement général.

Afin de faciliter l'installation des conseils municipaux, des conseils communautaires et des organismes qui en dépendent, et d'assurer dans de bonnes conditions la mise en place des institutions communales et intercommunales, après le renouvellement général des conseils municipaux, cette note d'information vise à rappeler les différentes mesures qui doivent être prises par les nouveaux élus.

Les évolutions législatives concernant les communes, leurs établissements publics et les groupements de coopération locale nécessitent d'actualiser la circulaire du 28 février 2008 (NOR/INT/B/08/00040/C). La présente note d'information s'y substitue donc.

Il convient en effet de prendre en compte les dispositions introduites par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

Vous trouverez donc, ci-dessous, le rappel d'un certain nombre de décisions à prendre soit par l'assemblée délibérante, soit par l'organe exécutif, soit par les élus à titre individuel.



SOMMAIRE

1. DELEGATIONS D'ATTRIBUTIONS ET DE FONCTIONS DANS LES COMMUNES (p. 3)

- 1.1- Délégations d'attributions du conseil municipal au maire
- 1.2- Délégations de fonctions du maire aux adjoints et éventuellement aux conseillers municipaux
- 1.3- Délégations de signature aux fonctionnaires territoriaux
- 1.4- La gestion des conflits d'intérêt

2. REGLEMENT INTERIEUR DANS LES COMMUNES DE 3 500 HABITANTS ET PLUS (p. 6)

3. MISE EN PLACE DES ORGANES INFRA-COMMUNAUX (p. 6)

- 3.1- Conseils consultatifs et commissions consultatives des communes associées
- 3.2- Commissions syndicales des sections de communes

4. COMPOSITION DES COMMISSIONS MUNICIPALES (p. 8)

- 4.1- Cas général
- 4.2- Commissions d'appel d'offres et jurys de concours
- 4.3- Commissions de délégation de service public

5. COMITES CONSULTATIFS (p. 9)

- 5.1- Cas général
- 5.2- Conseils de quartier
- 5.3- Commission consultative des services publics locaux
- 5.4- Conseil de sécurité et de prévention de la délinquance

6. DESIGNATION DES DELEGUES DANS LES ORGANISMES EXTERIEURS (p. 10)

- 6.1- Dans les syndicats de communes
- 6.2- Dans les syndicats mixtes
- 6.3- Dans les centres communaux et intercommunaux d'action sociale
- 6.4- Dans les conseils d'administration d'établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux locaux
- 6.5- Dans les autres organismes où siègent des représentants communaux

7. DELEGATIONS D'ATTRIBUTIONS ET DE FONCTIONS DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE (p. 14)

- 7.1- Délégations d'attributions de l'organe délibérant
- 7.2- Délégations de fonctions et de signature du président

8. DISPOSITIONS CONCERNANT LES ELUS (p. 15)

- 8.1- Indemnités de fonctions
- 8.2- Droit à la formation des élus
- 8.3- Responsabilité et assurances
- 8.4- Protection sociale des élus locaux

1. Délégations d'attributions et de fonctions dans les communes

La fin du mandat du conseil municipal rend caduques toutes les délégations accordées antérieurement, aussi bien par le conseil municipal au maire sortant que par celui-ci, même s'il est reconduit dans ses fonctions, à ses adjoints et aux fonctionnaires.

Le conseil municipal nouvellement élu doit donc prendre, s'il l'estime nécessaire, une délibération conférant des délégations d'attributions au maire. De même, le maire, à la suite de son élection, doit prendre des arrêtés pour donner, s'il le souhaite, des délégations de fonctions et de signature.

Les délégations ne peuvent être que partielles et doivent viser expressément et limitativement les matières déléguées. Enfin, l'acte conférant une délégation, quelle qu'elle soit, est de nature réglementaire et doit faire l'objet, à ce titre, d'une publication régulière et non pas d'une simple notification au délégataire.

1.1 - Délégations d'attributions du conseil municipal au maire (art. L. 2122-22 et L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales)

Le conseil municipal a la possibilité de déléguer directement au maire un certain nombre d'attributions limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les décisions prises dans le cadre de ces délégations sont signées personnellement par le maire, à charge pour lui d'en rendre compte au conseil municipal, en application de l'article L. 2122-23 du CGCT. Le maire peut toutefois subdéléguer la signature de ces décisions à un adjoint voire à un conseiller municipal, dans les conditions prévues par l'article L. 2122-18 du CGCT, sauf si le conseil municipal a exclu cette faculté dans la délibération portant délégation.

Par ailleurs, l'exercice de la suppléance, en cas d'empêchement du maire, doit être expressément prévu dans la délibération portant délégation d'attributions, faute de quoi les décisions à prendre dans les matières déléguées reviennent de plein droit au conseil municipal sauf nouvelle délibération du conseil autorisant le suppléant à exercer les délégations confiées au maire, durant l'absence ou l'empêchement de ce dernier.

Le conseil municipal ne peut se borner à procéder à un renvoi général aux matières énumérées par l'article L. 2122-22 du CGCT, s'il désire confier au maire l'ensemble de ces matières. En effet, conformément aux dispositions de cet article, il doit fixer les limites ou conditions des délégations données au maire sur les matières visées aux paragraphes 2°- détermination des tarifs de différents droits ; 3°-réalisation des emprunts ; 15°- délégation de l'exercice des droits de préemption en vertu de l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme; 16°- actions en justice ; 17°- règlement des dommages provoqués par des véhicules municipaux ; 20°- réalisation de lignes de trésorerie ; 21°- exercice du droit de préemption défini par l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme, 23° - exercice du droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme ; 24° - renouvellement de l'adhésion de la commune aux associations dont elle est membre.

Il convient de remarquer que les délégations visées à l'article L. 2122-22 du CGCT portent sur des compétences de l'assemblée délibérante : le maire, titulaire de délégations en vertu de cet article, prend des décisions équivalentes juridiquement à des délibérations. Ces décisions, en ce qui concerne leur publicité, sont soumises par l'article L. 2122-23 du CGCT au même régime que les délibérations portant sur les mêmes objets : affichage et insertion dans le recueil des actes administratifs, si elles ont un caractère réglementaire ; transcription dans le registre des délibérations, et non dans celui des arrêtés du maire.

1.2 - Délégations de fonctions aux adjoints et aux conseillers municipaux (article L. 2122-18 du CGCT)

L'article L. 2122-18 du CGCT permet au maire de déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, une partie de ses fonctions aux adjoints ou à des membres du conseil municipal. Ces derniers peuvent recevoir des délégations de fonction, sans que la loi limite le nombre de bénéficiaires, non seulement en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints mais aussi dès lors que chaque adjoint est titulaire d'au moins une délégation. Le conseil municipal ne peut limiter l'exercice de cette compétence (CE, 19 mai 2000, Commune du Cendre, n°208542).

Le champ de la délégation doit être précisé et limité par l'arrêté du maire. Cet arrêté doit être publié et affiché dans son intégralité. Enfin, pour assurer la sécurité des rapports juridiques, le maire doit, s'il donne délégation de fonction pour une même matière à deux élus, préciser l'ordre de priorité des intéressés, le second ne pouvant agir qu'en cas d'absence ou d'empêchement du premier (CAA Nantes, 26 décembre 2002, Commune de Gouray, n°01NT02068).

Il paraît utile de rappeler que les termes de la loi autorisant les délégations des fonctions exécutives doivent être strictement respectés. En effet, les actes signés par une personne irrégulièrement investie d'une délégation sont annulables par le juge administratif, pour incompétence de l'auteur de l'acte.

1.3 - Délégations de signature aux fonctionnaires territoriaux (articles L. 2122-19, R. 2122-8 et R. 2122-10 du CGCT)

En application de l'article L. 2122-19, le maire peut également donner, dans les mêmes conditions, délégation de signature aux agents occupant les emplois fonctionnels de directeur général des services de la commune (communes de plus de 2 000 habitants), de directeur général adjoint (communes de plus de 10 000 habitants), ainsi que de directeur général des services techniques (communes de plus de 40 000 habitants) et de directeur des services techniques (communes de plus de 10 000 habitants), aux responsables de services communaux. Pour ces agents territoriaux, la loi n'a exclu aucune matière du champ des délégations de signature. En tout état de cause, en vertu des principes applicables à toute délégation, elle ne peut avoir un caractère général et doit porter sur une partie des compétences de l'autorité délégante.

Les dispositions réglementaires plus restrictives, qui figurent aux articles R. 2122-8 et R. 2122-10, énumèrent les opérations qui peuvent faire l'objet d'une délégation de signature au profit de certains agents.

Le code de l'urbanisme autorise par ailleurs le maire à déléguer sa signature à des agents pour l'instruction des dossiers d'autorisations et de déclarations de travaux (permis de construire, d'aménager ou de démolir ...) en application de l'article L. 423-1.

Il est en outre possible que, dans la phase d'exécution des décisions prises dans le cadre d'une délégation du conseil municipal (voir ci-dessus), le maire, en tant qu'organe exécutif, donne délégation de signature soit à des élus, soit à des fonctionnaires, comme l'y autorisent les articles L. 2122-18 et L. 2122-19.

1.4 – la gestion des conflits d'intérêt

La mise en œuvre des dispositions du CGCT relatives aux délégations du maire s'articule avec la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui a pour objet de prévenir les conflits d'intérêt. La loi du 11 octobre 2013 dispose ainsi en son article 1^{er} que « les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. ».

Le conflit d'intérêt est défini à l'article 2 comme « 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. ».

Afin de prévenir les conflits d'intérêts, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales qui estiment se trouver dans une situation répondant à la définition précitée « sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ».

1.4.1 En ce qui concerne le maire (article 5 du décret n°2014-90 du 31 janvier 2014)

Lorsque le maire estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, il prend un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant, dans les conditions prévues par l'article L.2122-18 du CGCT, la personne chargée de le suppléer.

Dans ce cas de figure, le maire n'adresse aucune instruction à son délégataire par dérogation aux dispositions de droit commun de l'article L.2122-18 du CGCT en vertu desquelles le délégataire agit sous la surveillance et la responsabilité du maire.

Ce mécanisme d'abstention s'applique pour l'ensemble des fonctions du maire, qu'il agisse dans le cadre de ses pouvoirs propres ou par délégation de l'organe délibérant en vertu de l'article L.2122-22 du CGCT.

Dans les matières déléguées au maire par le conseil municipal, les décisions sont en principe prises par le conseil municipal en cas d'empêchement du maire à la suite d'une situation de conflit d'intérêts. Seule une disposition contraire à la règle précitée dans la délibération portant délégation permet une prise de décision par l'élu subdélégué en cas d'empêchement du maire (article L.2122-23 du CGCT).

1.4.2 En ce qui concerne les autres élus de la commune titulaires d'une délégation de signature (article 6 du décret n°2014-90 du 31 janvier 2014)

Lorsqu'un élu municipal titulaire d'une délégation de signature du maire estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, il en informe le maire par écrit en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences.

Le maire détermine par arrêté les questions pour lesquelles le délégataire doit s'abstenir d'exercer ses compétences:

Ce mécanisme est applicable à l'ensemble des délégataires, qu'il s'agisse d'adjoints au maire ou d'autres membres du conseil municipal titulaires d'une délégation dans les conditions prévues par l'article L.2122-18 du CGCT.

2. Règlement intérieur dans les communes de 3 500 habitants et plus (art. L. 2121-8)

Dans un délai de six mois suivant leur installation, les conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus doivent adopter leur règlement intérieur. Cette formalité est imposée par la loi. Le règlement intérieur précédemment en vigueur peut être adopté dans les mêmes termes ou faire l'objet de modifications.

Le règlement intérieur doit impérativement fixer :

- les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire (art. L. 2312-1) ;
- les conditions de consultation, par les conseillers municipaux, des projets de contrats ou de marchés (art. L. 2121-12) ;
- les règles de présentation et d'examen ainsi que la fréquence des questions orales (art. L. 2121-19) ;
- les modalités du droit d'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans les bulletins d'information générale diffusés par la commune (art. L. 2121-27-1).

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, pour lesquelles l'adoption d'un règlement intérieur n'est pas obligatoire, une délibération spécifique doit néanmoins être prise pour fixer les conditions dans lesquelles sont présentées et traitées les questions orales.

Dans les communes de 50 000 habitants et plus, le règlement intérieur fixe les conditions de présentation et d'examen de la demande, émanant d'un sixième des conseillers municipaux, de constitution d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service communal (art. L. 2121-22-1).

3. Mise en place des organes infra-communaux

Dans certaines communes, telles que les communes issues d'une fusion de communes ou ayant sur leur territoire une ou plusieurs sections de commune, il doit être mis en place des structures administratives particulières.

3.1 - Conseils consultatifs et commissions consultatives des communes associées

Les conditions de l'élection des conseils consultatifs élus dans les communes associées des communes fusionnées de plus de 100 000 habitants sont précisées au 3. de la circulaire n° NOR : INT-A-08/00009/C. Le fonctionnement de ces conseils consultatifs est régi par les dispositions des articles L. 2113-17 et suivants du CGCT dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

Par ailleurs, les commissions consultatives éventuellement instituées par la convention de fusion, dans les communes associées appartenant à une commune fusionnée de 100 000 habitants ou moins, doivent être renouvelées.

Les sections électorales des communes de moins de 20 000 habitants ont été supprimées par l'article 27 de la loi n° 2013- 403 du 17 mai 2013, y compris lorsque ces sections correspondent à des communes associées. Aussi, les commissions sont désormais composées des membres désignés par le conseil municipal parmi les électeurs domiciliés ou non dans la commune associée, à raison de :

- trois membres pour les communes associées de moins de 500 habitants ;
- cinq membres pour celles de 500 à 2 000 habitants ;
- huit membres pour celles de plus de 2 000 habitants (art. R. 2113-20).

3.2 - Commission syndicale des sections de commune

La loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune a modifié les règles de constitution des commissions syndicales.

L'article L. 2411-3 du CGCT dispose qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le préfet convoque les électeurs de la section, dans les trois mois suivant la réception de la demande de constitution d'une commission syndicale émanant de la moitié des électeurs ou du conseil municipal. Cette demande doit être présentée dans les six mois suivant l'installation du conseil municipal.

Il résulte des modifications apportées par la loi précitée à l'article L. 2411-3 du CGCT que sont électeurs, lorsqu'ils sont inscrits sur les listes électorales de la commune, les membres de la section définis comme les habitants de la commune ayant leur domicile réel et fixe sur le territoire de la section (article L. 2411-1 du CGCT).

Il serait opportun qu'une information sur ce délai soit assurée auprès des conseils municipaux concernés et des membres des sections pour lesquelles les conditions de constitution d'une commission syndicale prévues à l'article L. 2411-5 du CGCT sont remplies.

En effet, il n'est pas constitué de commission syndicale lorsque le nombre d'électeurs est inférieur à vingt ou lorsque les revenus ou produits minimum annuels de la section de commune sont inférieurs à 2000 euros de revenus cadastral.

4. Composition des commissions municipales

Les commissions créées à l'initiative du conseil municipal peuvent avoir un caractère permanent ou une durée limitée. Le règlement intérieur peut définir les différentes commissions.

4.1 - Cas général

L'article L. 2121-22 du C.G.C.T. permet au conseil municipal de constituer des commissions d'instruction composées exclusivement de conseillers municipaux. Ces commissions municipales peuvent être formées au cours de chaque séance du conseil municipal ou avoir un caractère permanent et sont, dans ce cas, constituées dès le début du mandat du conseil.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les différentes commissions municipales (y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudication) devront être composées de façon à ce que soit recherchée, dans le respect du principe de représentation proportionnelle, une pondération qui reflète fidèlement la composition de l'assemblée municipale 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 municipaux qui les composent (CE, 26 septembre 2012, communes de Martigues, n°345568).

4.2 - Commissions d'appel d'offres et jurys de concours

Une commune peut constituer une ou plusieurs commissions d'appel d'offres (CAO) à caractère permanent, voire une CAO spécifique pour la passation d'un marché déterminé. Ces commissions sont composées de façon différente selon que la population de la commune atteint ou non 3500 habitants :

- Dans le premier cas, elles comprennent le maire ou son représentant et cinq membres du conseil municipal élus par le conseil à la représentation proportionnelle au plus fort reste.
- Dans le second cas, elles comprennent le maire ou son représentant et trois membres du conseil municipal élus par le conseil à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

L'article 22 du code des marchés publics précise également la composition des CAO des EPCI, syndicats mixtes et autres établissements publics locaux, y compris les établissements sociaux et médico-sociaux.

D'autres personnes peuvent être appelées à siéger dans les CAO, mais sans pouvoir participer aux délibérations, sous peine de rendre la procédure irrégulière (article 23) : c'est le cas des membres des services techniques chargés de suivre l'exécution du marché ou, dans certains cas, d'en contrôler la conformité à la réglementation, des personnalités désignées par le président en raison de leur compétence dans le domaine objet du marché, du comptable public ou du représentant du service chargé de la répression des fraudes, relevant de la Direction départementale de la protection des populations (DDPP) ou de la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Les jurys de concours se composent des mêmes membres de droit que les CAO (article 24 du code des marchés publics) auquel le président peut adjoindre, avec voix délibérative, au plus cinq « personnalités dont il estime que la participation présente un intérêt particulier au regard de l'objet du concours ». Lorsqu'une qualification professionnelle est exigée des candidats pour participer à un concours, au moins un tiers des membres du jury ont cette qualification ou une qualification équivalente.

Comme pour les CAO, le comptable public et un représentant du directeur départemental de la protection des populations peuvent être invités à participer aux réunions des collectivités territoriales, avec voix consultative seulement, de même que des agents communaux compétents dans le domaine concerné.

4.3. – Commissions de délégation de service public (article L. 1411-5 du CGCT)

Les règles de composition des commissions de délégation de service public sont les mêmes que celles relatives à la commission d'appel d'offres pour ce qui concerne ses membres à voix délibérative. En revanche, les représentants du comptable public et du service chargé de la répression des fraudes sont membres de droit de la commission, avec voix consultative.

5. Comités consultatifs

5.1 - Cas général

L'article L. 2143-2 du CGCT prévoit la constitution de comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal, associant des représentants des habitants de la commune et notamment des représentants des associations locales. Ils sont librement créés par le conseil municipal qui en fixe la composition, sur proposition du maire. Ils sont présidés par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.

Ces comités sont consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité entrant dans le champ d'intervention des associations membres.

Ces comités peuvent transmettre des propositions concernant des questions d'intérêt communal dans les domaines pour lesquels ils ont été créés.

Ainsi, des structures consultatives intéressant plus particulièrement certaines tranches d'âge peuvent être constituées : c'est le cas des conseils d'enfants et de jeunes ou encore des conseils de « sages », pour les personnes âgées.

5.2 - Conseils de quartier

Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal doit fixer le périmètre de chacun des quartiers de la commune qui, conformément aux dispositions de l'article L. 2143-1 du CGCT, doit être doté d'un conseil de quartier. Le conseil municipal en fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement ; il peut leur affecter un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement.

Dans les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants, lorsque des conseils de quartier sont constitués, le conseil municipal a la possibilité d'augmenter le nombre des adjoints au maire, comme dans les villes de 80 000 habitants et plus, en instituant des postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers (articles L. 2122-2-1 et L. 2122-18-1 du CGCT), dans la limite de 10 % de l'effectif légal du conseil municipal.

Dans les autres communes, la création de conseils de quartier relève de la libre initiative des élus.

5.3 - Commissions consultatives des services publics locaux

L'article L. 1413-1 du CGCT prévoit que les communes de plus de 10 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'elles confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'elles exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.

Ces commissions consultatives spécifiques doivent être renouvelées à la suite des élections municipales. Elles comprennent, sous la présidence du maire, des membres du conseil municipal élus dans le respect du principe de la représentation proportionnelle et des représentants d'associations locales, nommés par le conseil municipal.

5.4 - Conseils de sécurité et de prévention de la délinquance

L'article L.132-4 du code de la sécurité intérieure dispose que le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre.

En application de l'article L. 132-4 précité, le maire ou son représentant, désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 du CGCT, préside le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) dont la création est obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible¹. La création de ce conseil est facultative pour ces communes lorsqu'elles appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale 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 (article L. 132-4 du code de la sécurité intérieure).

Les articles D.132-7 et suivants du code de la sécurité intérieure précisent notamment les attributions du CLSPD, sa composition, et les modalités de ses réunions.

6. Désignation des délégués dans les organismes extérieurs

6.1 - Dans les syndicats de communes

Pour les syndicats de communes visés aux articles L. 5212-7 et suivants du CGCT, les conseils peuvent élire « tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal », à l'exception des agents employés par le syndicat. Ainsi, un conseil

¹ La référence aux "zones urbaines sensibles" sera remplacée par la mention "quartiers prioritaires de la politique de la ville" à l'article L. 132-4 du code de la sécurité intérieure à la date fixée par le décret mentionné au I de l'article 5 de la loi du n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et au plus tard le 1er janvier 2015.

municipal peut élire une personnalité qualifiée qui remplit des conditions d'éligibilité dans n'importe quelle commune.

6.1.1 – Délai imparti aux conseils municipaux pour élire leurs délégués

Les conseils municipaux doivent désigner dans les meilleurs délais leurs délégués qui siégeront dans les comités syndicaux.

Il n'est pas juridiquement interdit que cette désignation intervienne au cours de la séance d'installation du conseil municipal, à la suite de l'élection du maire et des adjoints, sous réserve que le maire sortant, chargé de convoquer les nouveaux élus, ait inscrit ce point à l'ordre du jour de la première séance, accompagné de la note explicative de synthèse si la commune compte 3 500 habitants ou plus. Dans ce cas, le délai de convocation de cinq jours francs devra être respecté alors qu'il est de trois jours pour l'ensemble des communes si la première séance est consacrée exclusivement à l'élection du maire et des adjoints (art. L. 2121-7 du CGCT ; CE 28 décembre 2001, *Election du maire du Pré-Saint-Gervais*).

En effet, l'élection des délégués par chaque conseil municipal doit intervenir avant la date d'installation de l'organe délibérant du syndicat de communes, au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires tel que prévu à l'article L. 5211-8 du CGCT, **soit le vendredi 2 mai 2014.**

Ce même article prévoit qu'à défaut de désignation de ses délégués dans ce délai, la commune est représentée au sein du comité syndical par le maire et le premier adjoint et par le maire seul lorsque la commune ne dispose que d'un délégué (article L. 5211-8 du CGCT).

6.1.2 – La poursuite du mandat des assemblées sortantes

L'article L. 5211-8 prévoit expressément que le mandat des délégués, lié à celui du conseil municipal qui les a désignés, expire lors de l'installation de l'organe délibérant de syndicats de communes suivant le renouvellement général des conseils municipaux. Corrélativement, le mandat des délégués désignés par les conseils municipaux nouvellement élus débute à la première séance de l'assemblée délibérante.

En conséquence, les pouvoirs des organes délibérants et des exécutifs des syndicats de communes expirent lors de la première séance de la nouvelle assemblée. La loi n'apporte aucune restriction à l'exercice de ces pouvoirs et ne les a pas limités aux mesures conservatoires et urgentes. Toutefois, pour éviter les risques de contentieux, il peut être recommandé aux assemblées, dont le mandat vient à expiration après le renouvellement général des conseils municipaux, de se référer au critère de continuité des services publics, retenu par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 21 mai 1986 (*Schlumberger*), pour ne prendre que les mesures qui s'imposent.

6.2 - *Dans les syndicats mixtes*

6.2.1 – Syndicats mixtes relevant de l'article L. 5711-1 (syndicats mixtes « fermés »)

L'article L. 5711-1 soumet les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale, ou composés uniquement d'EPCI,

(dits « fermés »), aux dispositions communes à l'ensemble de ces établissements et aux règles particulières aux syndicats de communes.

- *Première séance du comité syndical*

En ce qui concerne la première séance des comités des syndicats mixtes « fermés », à la suite du renouvellement général des conseils municipaux, une application stricte des dispositions susvisées de l'article L. 5211-8 conduirait à imposer à ces syndicats mixtes la même règle que celle qui s'applique aux EPCI : l'organe délibérant d'un tel syndicat mixte serait soumis à l'obligation de se réunir au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection des maires.

Une telle interprétation ne peut être retenue. Elle aurait pour effet de vider de son sens cette disposition à l'égard des membres d'un syndicat mixte, en limitant, en amont, le temps que leur impartit la loi pour procéder à l'installation de leurs propres organes délibérants et à l'élection de leurs présidents et de leurs bureaux.

Il convient donc de transposer la mesure prévue par l'article L. 5211-8 qui, au sein d'un syndicat mixte, ne peut concerner que les groupements de communes « primaires ». La même analyse peut être faite lorsque, pour l'élection des délégués d'un grand nombre de communes, les statuts d'un syndicat, tel qu'un syndicat d'électrification, ont prévu l'institution d'un collège de délégués communaux appelés à élire leurs propres délégués (CE, 1^{er} mars 1996, *Syndicat intercommunal d'études et de programmation de la région urbaine de Reims*).

En conséquence, la première réunion de l'organe délibérant d'un syndicat mixte, après le renouvellement général des conseils municipaux, devra se tenir au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suivra l'élection de l'ensemble des présidents des EPCI membres du syndicat mixte considéré, soit le **vendredi 30 mai 2014**. Cette nouvelle période de quatre semaines permettra ainsi aux organes délibérants des groupements adhérents de procéder à la désignation de leurs propres délégués. S'agissant d'un délai maximal, il est recommandé de l'abrèger autant que possible pour permettre la mise en place des nouveaux organes délibérants et exécutifs des syndicats mixtes. Il est rappelé par ailleurs que le délai n'est pas prescrit à peine de nullité de sorte qu'une séance d'installation hors délai permet d'élire valablement le président et les membres du bureau (CE, 1^{er} avril 2005, *Commune de Villepinte*)

- *Choix des délégués appelés à siéger dans un syndicat mixte*

En vertu de l'article L. 5711-1, le syndicat mixte « fermé » est soumis à l'ensemble des dispositions prévues par les chapitres I et II du titre I du Livre II de la cinquième partie du CGCT, c'est-à-dire aux dispositions communes à l'ensemble des EPCI et aux dispositions régissant les syndicats de communes. Ce même article précise les conditions de désignation des délégués des différents membres de ce type de syndicat mixte :

- pour les communes, les conseils municipaux bénéficient de la même souplesse que pour le choix de leurs délégués à un syndicat intercommunal ; les délégués communaux pourront être choisis parmi tous citoyens éligibles à un conseil municipal ;
- pour les syndicats de communes, les comités syndicaux sont soumis au même régime que les communes ;

- pour les EPCI à fiscalité propre, le choix des conseils communautaires peut porter sur l'un de leurs membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

En l'absence de désignation des délégués par les EPCI en temps utile, le président et le premier vice-président seraient appelés à représenter leur établissement au sein de l'organe délibérant du syndicat mixte, par transposition des règles fixées par l'article L. 5211-8.

6.2.2 – Syndicats mixtes relevant de l'article L. 5721-2 (syndicats mixtes « ouverts »)

Les syndicats mixtes dits « ouverts » sont régis par des règles législatives souples, qui laissent aux statuts la possibilité de définir les conditions particulières de leur constitution et les modalités de leur fonctionnement. Ainsi, ils ne sont pas concernés, sauf disposition expresse dans leurs statuts, par l'obligation de fixer leur réunion d'installation à une date déterminée, l'article L. 5211-8 ne leur étant pas applicable.

- Choix des délégués

A défaut de précision, dans les statuts d'un syndicat mixte de ce type, sur la représentation de ses membres, il est recommandé d'appliquer les règles ci-dessus exposées pour les syndicats mixtes relevant de l'article L. 5711-1 (CE, 27 juillet 2005, « commune d'Herry »).

- Modalités de répartition des sièges et présidence

Le troisième alinéa de l'article L. 5721-2 prévoit que la répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités territoriales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts.

Le quatrième alinéa du même article prévoit, quant à lui, que le président du syndicat mixte est élu par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau qu'il a constitué. Cette disposition législative ne permet donc pas d'établir une présidence de droit.

6.3 – *Dans les centres communaux et intercommunaux d'action sociale*

L'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les membres élus par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les membres nommés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale 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 centres communaux (CCAS) et intercommunaux (CIAS) d'action sociale et au mode de désignation des administrateurs, élus ou nommés, sont codifiées aux articles L. 123-6, R. 123-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, ainsi qu'à l'article L. 237-1 du code électoral.

6.4 – *Dans les conseils de surveillance de certains établissements publics de santé et dans les conseils d'administration des établissements publics sociaux et médico-sociaux « locaux »*

L'article L. 6143-5 modifié par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles pour y intégrer les métropoles et les articles 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 code de l'action sociale et des familles fixent la composition des conseils d'administration des établissements publics sociaux et médico-sociaux créés par délibérations de collectivités territoriales ou de leurs groupements et les conditions dans lesquelles sont appelés à siéger des représentants élus par les assemblées locales.

6.5 - Dans les autres organismes où siègent des représentants communaux

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 et les textes qui les prévoient, 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'État a apporté des précisions 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 ».

7. Délégations d'attributions et de fonctions dans les établissements publics de coopération intercommunale (art. L. 5211-9 et 5211-10)

Les règles applicables aux EPCI en matière de délégations présentent des particularités qui les différencient des dispositions applicables au sein d'un conseil municipal.

7.1 - Délégations d'attributions de l'organe délibérant

L'article L. 5211-10 permet à l'assemblée délibérante de déléguer, à son choix, soit au président à titre personnel, soit au bureau collégialement, une partie de ses attributions à l'exclusion de celles qui lui sont expressément réservées par la loi. Ainsi, le champ des délégations d'attribution données par l'organe délibérant d'un EPCI ne se limite pas à celui qui est défini pour le conseil municipal par l'article L. 2122-22 (avis du CE, 17 décembre 2003, n° 258616, au tribunal administratif de Lille, *Préfet du Nord*).

Par ailleurs, les attributions déléguées au président peuvent faire l'objet de sa part d'une subdélégation aux vice-présidents, sauf si l'organe délibérant s'y opposait formellement dans sa délibération portant délégation, la disposition de l'article L. 2122-23 étant applicable sur ce point.

L'organe délibérant doit veiller à répartir, le cas échéant, avec précision les matières déléguées afin d'éviter tout chevauchement de compétences entre le président et le bureau.

7.2 - Délégations de fonctions et de signature du président

L'article L. 5211-9 autorise le président à déléguer, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du bureau.

Aux termes de ce même article, il peut également donner, dans les mêmes conditions, délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de services. Comme pour le maire, la loi n'apporte pas de restriction aux matières pour lesquelles la délégation de signature peut être donnée par un président d'EPCI.

8. Dispositions concernant les élus

8.1 - Indemnités de fonctions

8.1.1 - Situation des élus sortants

Les maires et adjoints sortants perçoivent leurs indemnités de fonctions jusqu'à la fin de l'exercice effectif de leurs fonctions, c'est-à-dire jusqu'à la date d'installation de la nouvelle assemblée.

8.1.2 - Conditions requises pour allouer une indemnité de fonction aux membres du nouveau conseil municipal

Le bénéfice d'une indemnité de fonction est subordonné au respect des règles suivantes :

- l'intervention d'une délibération expresse du conseil municipal (hormis le cas des maires des communes de moins de 1 000 habitants, dans les conditions qui seront exposées plus loin) ;
- l'exercice effectif des fonctions pour lesquelles la loi a explicitement prévu l'allocation d'une indemnité : maire, adjoint et conseiller municipal sous certaines conditions.

Pour tous les élus : le principe d'une délibération dotée de l'effet exécutoire.

Le nouveau conseil municipal doit, dans les trois mois suivants son installation, prendre une délibération fixant expressément le niveau des indemnités de ses membres (art. L. 2123-20-1, I, 1er alinéa du CGCT). Cette délibération, qui est obligatoirement transmise au représentant de l'État, doit s'accompagner d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées (même article, II, 2e alinéa). Les nouveaux élus perçoivent donc leurs indemnités dès lors que la délibération acquiert sa force exécutoire.

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 (éventuellement majorées, si la commune répond aux conditions posées par les articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du CGCT et si la délibération le prévoit expressément) pourront être versées depuis la date d'entrée en fonction des élus.

Cette date d'entrée en fonction ne saurait être antérieure à la date de leur désignation pour les maires et les adjoints, et à la date d'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.

8.1.3 – Rappel des montants maximaux des indemnités de fonction

Les montants des indemnités de fonction susceptibles d'être versées aux élus communaux et aux membres des conseils des E.P.C.I. ont fait l'objet de la circulaire n°IOB1019257C du 1er juillet 2010 relative aux montants maximaux bruts mensuel des indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux (téléchargeable sur le portail commun DGFIP-DGCL).

Plafond des indemnités de fonction des élus locaux

L'élu local qui détient d'autres mandats électoraux ou qui représente sa collectivité au sein de divers organismes et établissements publics, ne peut recevoir pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunération et d'indemnités de fonction supérieur, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, à une fois et demie l'indemnité parlementaire dite de base, telle qu'elle est définie par l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce montant total est égal, au 1er juillet 2010, à 8 272,02 € mensuel.

Nouvelles modalités du reversement de l'écèlement des indemnités de fonction

L'article 36 de la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (article L.2123-20) a modifié les conditions de reversement de l'écèlement.

Ces nouvelles dispositions entrent en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseillers municipaux au mois de mars 2014. Lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités font l'objet d'un écèlement et cette part écèlement ne peut plus être reversée à d'autres élus locaux.

La part écèlement est dorénavant reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller municipal exerce le plus récemment un mandat ou une fonction. En cas de mandats issus d'une même élection, c'est la date d'installation dans chacune des fonctions qui détermine la collectivité bénéficiaire de l'écèlement.

Dispositions propres aux maires

Le versement de l'indemnité du maire est subordonné à l'intervention d'une délibération régulière du conseil municipal auquel cet élu appartient. Le conseil municipal fixe le niveau de ces indemnités dans les limites fixées par la loi, étant entendu que l'indemnité de fonction constitue, pour la commune, une dépense obligatoire.

Toutefois, depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, les communes de moins de 1 000 habitants, et elles seules, sont tenues d'allouer à leur premier magistrat l'indemnité maximale prévue par la loi pour la strate démographique à laquelle appartient la commune (art. L. 2123-20-1, I, 2e alinéa du CGCT). Seule une décision expresse formulée par le conseil municipal peut diminuer le niveau de cette indemnité.

En l'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, nonobstant les dispositions de la sous rubrique 3111 de la liste mentionnées à l'article D. 1617-19 du CGCT et figurant en annexe I de ce code.

Les indemnités versées au maire devront néanmoins 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.

Cette obligation, qui est conforme à l'objectif de transparence poursuivi par le législateur, permettra en outre de s'assurer, en cas de cumul de mandats et d'indemnités, que le plafond prévu par le II de l'article L. 2123-20 du CGCT ne soit pas dépassé par le maire.

Enfin, la majoration d'indemnités que le conseil municipal pourrait accorder à ses membres sur le fondement de l'article L. 2123-22 du CGCT ne s'applique pas automatiquement au maire, car elle est purement facultative.

Dispositions propres aux adjoints

Il est de jurisprudence constante que le bénéfice des indemnités de fonction d'adjoint requiert la détention d'une délégation de fonction octroyée par le maire, sous la forme d'un arrêté ayant acquis la force exécutoire (hors le cas de la suppléance du maire prévu par l'article L. 2122-17 du CGCT).

Néanmoins, si l'adjoint a commencé à exercer effectivement ses fonctions déléguées par le maire avant que l'arrêté susvisé n'ait été pris, il pourra percevoir ses indemnités à partir de la date à laquelle il a débuté l'exercice de telles fonctions, sous réserve que cette date soit mentionnée dans l'arrêté de délégation. Une telle disposition devra en ce cas être adoptée sans délai. A défaut, ces indemnités ne pourront être versées qu'à compter de la date à laquelle les arrêtés de délégation auront acquis un caractère exécutoire.

Pour mémoire, la seule qualité d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire n'ouvre pas droit au bénéfice des indemnités de fonction.

Dispositions propres aux conseillers municipaux

Les conseillers municipaux peuvent aussi percevoir des indemnités de fonction dans les situations suivantes :

- commune de 100 000 habitants et plus (art. L. 2123-24-1, I du CGCT) : 6 % de l'indice brut 1015 de la fonction publique pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller ;
- commune de moins de 100 000 habitants (art. L. 2123-24-1, II du CGCT) : 6 % de l'indice brut 1015 de la fonction publique pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller. L'indemnité est comprise dans « l'enveloppe » constituée des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints en exercice ;
- quelle que soit la taille de la commune (art. L. 2123-24-1, III du CGCT) : en contrepartie de l'exercice d'une délégation de fonction consentie par le maire. L'indemnité est comprise dans « l'enveloppe » constituée des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints en exercice ;
- quelle que soit la taille de la commune (art. L. 2123-24-1, IV du CGCT) : lorsque le conseiller supplée le maire absent, suspendu, révoqué ou empêché. L'indemnité est alors celle fixée pour le maire.

Les majorations des indemnités de fonction des élus municipaux

Des majorations d'indemnités de fonction peuvent être votées dans certaines communes par l'assemblée délibérante. Il s'agit des communes suivantes : les communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, les communes sinistrées, les communes classées stations de tourisme, les communes dont la population, depuis le dernier recensement a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification et les communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. Ces majorations sont calculées à partir de l'indemnité octroyée et non des taux maximum autorisés.

Les élus municipaux concernés sont, dans les communes de moins de 100 000 habitants, les maires et les adjoints au maire et, dans les communes de 100 000 habitants et plus, les maires, les adjoints au maire et les conseillers municipaux.

Suite à l'adoption de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, la notion de chef-lieu de canton ne correspond plus à une réalité électorale. Les chefs lieu de canton sont en effet remplacés par les nouveaux bureaux centralisateurs à compter du renouvellement de mars 2015. Il ne sera donc plus possible de majorer à ce titre les indemnités de fonction des élus locaux au-delà de cette date si aucune modification de nature législative n'est adoptée avant cette date sur ce sujet (Article L. 2123-22 et article R. 2123-23 du CGCT).

8.1.4 – Précisions sur les élus siégeant au sein de l'organe délibérant des EPCI

Les présidents et vice-présidents des organes délibérants sortants des EPCI, ainsi que les conseillers communautaires sortants des communautés urbaines et d'agglomération

regroupant 100 000 habitants au moins, continuent de percevoir leurs indemnités de fonction jusqu'à la fin de l'exercice effectif de leurs fonctions, c'est-à-dire jusqu'à la date d'installation de la nouvelle assemblée.

Les indications supra relatives à la date d'entrée en vigueur des délibérations fixant les indemnités des membres des conseils municipaux et des arrêtés de délégation de fonction des adjoints au maire sont applicables respectivement aux membres des organes délibérants des EPCI et aux vice-présidents. Les chiffres précisés par cette circulaire demeurent en vigueur tant que le montant correspondant à l'indice brut 1015 de rémunération de la fonction publique n'est pas modifié.

Le régime indemnitaire des élus des EPCI

Les présidents et les vice-présidents des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines, des métropoles, des pôles métropolitains, des syndicats mixtes fermés et des syndicats mixtes ouverts restreints peuvent bénéficier d'un régime indemnitaire.

Les possibilités offertes par la loi n°2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de commune et d'agglomération d'augmenter le nombre de vice-présidents ou de délégués communautaires ne comportent pas d'incidence financière et doivent être établies à « enveloppe indemnitaire constante ».

Le 2^{ème} alinéa de l'article L. 5111-12 du CGCT détermine l'enveloppe indemnitaire globale (Président, Vice-présidents) à prendre en compte pour les syndicats de commune, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les métropoles, les syndicats d'agglomération nouvelle et, par effet de renvoi, aux pôles métropolitains, aux syndicats mixtes fermés ainsi qu'aux les syndicats mixtes ouverts restreints.

Si l'organe délibérant, à la majorité des deux tiers, décide d'utiliser sa faculté d'augmenter le nombre de ses vice-présidents de 20 à 30 % du nombre total de sièges, cette augmentation ne peut avoir une incidence sur la détermination de l'enveloppe indemnitaire globale (L. 5211-12; L. 5211-10 et L. 5216-1 du CGCT).

L'enveloppe indemnitaire globale est déterminée à partir du nombre maximal de vice-présidents déterminé dans la limite de 20 % de nombre de sièges (avec un minimum de 4 et un maximum de 15 vice-présidents, maximum porté à 20 vice-présidents pour les métropoles) ou sur la base du nombre de vice-présidences effectivement exercées, si celui-ci est inférieur.

De manière dérogatoire, l'indemnité maximale d'un vice-président peut dépasser l'indemnité maximale définie au 1er alinéa de l'article L. 5211-12 à condition toutefois qu'elle ne dépasse pas le montant de l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au président et que le montant total des indemnités de fonction versées ne dépasse pas l'enveloppe indemnitaire globale définie au 2ème alinéa de l'article L. 5211-12.

Les indemnités de fonction des conseillers communautaires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération de moins de 100.000 habitants ainsi que les indemnités de fonction des conseillers communautaires ayant reçu une délégation de fonction quelle que soit la strate de population sont comprises dans l'enveloppe indemnitaire déterminée au 2ème alinéa de l'article L. 5112-12 (L. 5215-16 ; L. 5216-4).

Les délégués des communautés urbaines et des communautés d'agglomération d'au moins 100.000 habitants peuvent percevoir pour l'exercice de leur fonction au maximum 6 % de l'indice brut 1015 de la fonction publique.

Les délégués des communautés urbaines et des communautés d'agglomération d'au moins 400.000 habitants peuvent percevoir pour l'exercice de leur fonction au maximum 28 % de l'indice brut 1015 de la fonction publique (L. 5215-16 ; L. 5215-17 ; L. 5216-4 et L. 5216-4-1).

Si les communautés d'agglomération décident de recourir à leur faculté d'augmentation jusqu'à 25% le nombre de délégués communautaire en application du 2ème alinéa du I de l'article L5211-6-1 dans le cadre d'un accord local, le régime indemnitaire de ces élus sera calculé sur le nombre de délégué avant application de cette faculté d'augmentation (L. 5216-4-1).

8.2 – Droit à la formation des élus

Tous les membres du conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions électives.

Afin de conforter ce droit, le législateur a introduit, à l'article L.2123-12 du CGCT, l'obligation pour le conseil municipal de délibérer, dans les trois mois suivant son renouvellement, sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine à cette occasion les orientations et les crédits ouverts à ce titre, étant entendu que le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités qui peuvent être allouées aux élus de la commune.

Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. Ce document donne lieu à débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal. Cette disposition est applicable aux communautés de communes, d'agglomération et urbaines.

8.3 – Responsabilité et assurances

8.3.1 - Le régime de la responsabilité des élus

La question de la responsabilité revêt deux aspects : la responsabilité de la commune au regard des personnes ; la responsabilité des élus dans le cadre de leurs fonctions. Il importe que les élus aient une couverture des risques liés à leurs responsabilités personnelles.

La responsabilité administrative et pénale de la commune peut être engagée lorsque ses activités ou le fonctionnement de ses services ont causé des dommages aux tiers et à ses personnels. Toutefois, la possibilité d'engager la responsabilité pénale de la commune est limitée aux seuls cas où les infractions ont été commises dans le cadre d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

La responsabilité administrative de la commune ou de l'Etat peut être engagée du fait de l'exercice par les élus de leurs fonctions. Deux cas sont à distinguer :

- la responsabilité de la commune est engagée lorsque les élus agissent dans le cadre de leurs fonctions municipales ;

- la responsabilité de l'Etat est engagée lorsque les élus agissent au nom de l'Etat, par exemple en tant qu'officier d'état civil ou d'officier de police judiciaire.

La commune est également responsable des accidents survenus aux élus municipaux dans les conditions prévues aux articles L. 2123-31 à L. 2123-33 du CGCT (cf. infra, paragraphe 11.3.2).

En matière de responsabilité pénale des élus pour des faits intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions, certaines dispositions définissent des infractions relatives aux personnes exerçant une fonction publique, notamment les articles L. 432-1 et suivants du code pénal (prise illégale d'intérêt, délits de favoritisme, ..).

En ce qui concerne les faits non intentionnels, la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour faits d'imprudence et de négligence et la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la notion de délit non intentionnel ont précisé les conditions de mise en œuvre de la responsabilité pénale. Cette dernière loi a complété l'article L. 121-3 du code pénal par une disposition exigeant désormais une « faute caractérisée » en cas de lien de causalité indirecte entre la faute et le dommage.

8.3.2 - La protection des élus

Les élus locaux bénéficient d'un régime de protection, assuré par leur collectivité, qui s'apparente à la « protection fonctionnelle » des agents publics. Ce dispositif répond à trois situations distinctes :

- lorsque l'élu est victime d'un accident dans l'exercice de ses fonctions (art. L. 2123-31 à L. 2123-33 du CGCT) : les communes sont responsables des dommages résultant des accidents subis, d'une part, par les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale dans l'exercice de leurs fonctions, d'autre part, 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 dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial.
- lorsque l'élu fait l'objet de poursuites civiles ou pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice des fonctions (CE 5 mai 1971, « Gillet »; art. L. 2123-34 du CGCT) : la commune prend en charge les dépenses résultant de ces instances hormis la condamnation pénale de l'élu.
- lorsque l'élu ou ses proches subissent des violences, des menaces ou des outrages résultant de la qualité d'élu local (art. L. 2123-35 du CGCT) : la commune doit protéger les personnes intéressées et réparer, le cas échéant, le préjudice subi.

L'article L. 5211-15 du CGCT étend le bénéfice des deux premiers types de garanties respectivement aux membres des organes délibérants des EPCI et aux président et aux vice-présidents ayant reçu délégation.

Il appartient aux communes et à leurs groupements de vérifier que les contrats d'assurances, qui sont soumis au code des marchés publics, couvrent bien ces responsabilités.

8.4 - Protection sociale des élus locaux

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les élus municipaux et les élus des EPCI bénéficient d'une protection sociale en matière d'accidents de travail et de maladie professionnelle compte tenu de leur affiliation au régime général de la sécurité sociale (article 18 de la loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013).

Seuls les élus percevant une indemnité de fonction supérieure à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale (18 774 € annuels au 1^{er} janvier 2014 et 1564,5 € par mois) cotisent au régime général de la sécurité sociale (décret n° 2013-362 du 26 avril 2013 relatif aux conditions d'affiliation des élus locaux au régime général de la sécurité sociale).

Tous les élus affiliés au régime général de la sécurité sociale sans cotiser ont droit dans le cadre de la prise en charge de la maladie, des accidents du travail, des accidents de trajet et des maladies professionnelles, à des prestations en nature.

Les élus qui cotisent au régime général, peuvent bénéficier en outre en cas d'arrêt de travail médicalement constaté suite à un accident de trajet, un accident du travail ou à une maladie professionnelle reconnus comme tels par l'assurance maladie à des indemnités journalières, dans les mêmes conditions que celles applicables aux travailleurs salariés (circulaire interministérielle N° DSS/5B/DGCL/2013/193 du 14 mai 2013 relative à l'affiliation au régime général de sécurité sociale des titulaires de mandats locaux ainsi qu'à l'assujettissement des indemnités de fonction qui leur sont versées).

En cas d'incapacité permanente, ils peuvent aussi prétendre à des indemnités en capital ou à une rente.

La collectivité ou l'EPCI concerné n'étant plus tenu de prendre en charge financièrement les prestations en nature, les contrats d'assurance des collectivités devront être actualisés pour en tenir compte.

* *
*

En cas de question particulière portant sur le fonctionnement des instances communales et intercommunales, je vous invite à saisir la direction générale des collectivités locales sous le timbre de la sous-direction des compétences et des institutions locales.

Pour le ministre et par délégation,
le directeur général
des collectivités locales


Serge MORVAN