p9 | PREMIERE PARTIE
Les droits
de l'élu local

p99 | DEUXIEME PARTIE
Les devoirs et responsabilités
de l'élu local

05 | Bulletin d'information de Haute-Garonne Ingénierie
Agence Technique Départementale

les conseils en diagonale

EXERCICE DU MANDAT

le statut de l'élu

CONSEIL DÉPARTEMENTAL HAUTE-GARONNE.FR

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

ÉDITION 2020

EDITORIAL

Le statut de l'élu dont les bases ont été posées en 1992, évolue progressivement pour améliorer les droits des élus locaux.
Ces droits concernent notamment la conciliation entre la vie professionnelle et l'exercice du mandat, les indemnités de fonction et les remboursements de frais, le droit à la formation des élus ou leur protection sociale et fonctionnelle.

Ce *Conseil en diagonale* consacré au **Statut de l'élu** apporte sous la forme de questions réponses et de fiches techniques les informations actualisées qui intéressent les élus sur leurs droits et devoirs.

Alors que les équipes municipales et intercommunales ont été renouvelées à la suite des scrutins organisés en mars et juin derniers, **Haute-Garonne Ingénierie-ATD s'engage** avec ce document, **comme lors des précédents mandats, à accompagner les élus dans leur entrée en fonction**.
Le kit du nouvel élu diffusé sur notre site internet dès le mois de mai avait apporté les premières informations indispensables aux premiers jours de l'exercice du mandat.

Je souhaite que ce nouveau numéro de *Conseil en diagonale* vous serve de guide tout le long de votre mandat, en complément de l'assistance que l'Agence pourra vous apporter à chaque fois que nécessaire.

Georges MERIC
Président de Haute-Garonne Ingénierie-ATD

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.

La réglementation rappelée dans ce numéro de *Conseil en diagonale* relève du droit commun, elle se différencie des dispositions spécifiques mises en œuvre en cas de crise sanitaire. Celles-ci ont été précisées dans le document « Kit du nouvel élu 2020 » et dans les fiches proposées dans les dossiers d'actualité « Entrée en fonction des élus » et « Déconfinement et gestion locale », mis en ligne sur notre site www.atd31.fr, lors de la pandémie de Covid-19. Nous vous invitons à vous y reporter.

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
- 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 STATUT DE L'ELU

PREMIERE PARTIE
Les droits de l'élu local

DEUXIEME PARTIE
Les devoirs et responsabilités de l'élu local

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LES DROITS DE L'ELU LOCAL

1 - Quels sont les attributs de fonction auxquels peut prétendre un élu : l'écharpe, la cocarde, la carte d'identité, l'insigne ? p.11

2 - Tous les élus ont-ils droit à des indemnités de fonction ? p.13

3 - Majoration, modulation, cumul, refus et écrêtement : quelles sont les diverses modifications que peuvent subir les indemnités de fonction ? p.21
Fiche technique n° 1 : Calcul de l'enveloppe indemnitaire globale p.25
Fiche technique n° 2 : Modèles de délibération relatifs aux indemnités de fonction des élus ...p.27

4 – La déclaration fiscale des indemnités de fonction des élus p.31

5 - 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.35
Fiche technique n° 3 : Les absences accordées aux élus fonctionnaires p.39

6 - Quels sont les droits de l'élu qui cesse de travailler pour exercer son mandat ? p.41

7 - Comment un élu peut-il exercer son droit à l'information ? p.43

8 - De quels moyens disposent les élus pour remplir leur mandat ? p.49

9 - Le maire peut-il refuser une formation à un élu ? p.53
Fiche technique n° 4 : La prise en charge par la commune des frais de formation des élus p.59

10 - Quels sont les frais qui peuvent être remboursés aux élus ? p.61

11 - Quel est le régime de protection sociale qui s'applique aux élus ? p.65

12 - Quelle protection sociale pour l'élu qui travaille ? p.69

13 - Comment fonctionne le régime de retraite des élus ? p.71

14 - Quelle protection pour l'élu local diffamé, injurié, accidenté ou poursuivi ? p.73
Fiche technique n° 5 : L'insertion de propos critiques dans le bulletin municipal p.77

15 - Qui doit prendre en charge les frais de défense des élus poursuivis pénalement ? p.79

16 - Dans quelles conditions l'exécutif peut-il déléguer ses fonctions ? p.81
Fiche technique n° 6 : Le retrait des délégations et ses effets p.85

17 - Comment l'élu doit-il présenter sa démission ? p.89

18 - Qui a le droit à l'honorariat ? p.95

19 – L'allocation différentielle de fin de mandat p.97

DEUXIEME PARTIE : LES DEVOIRS ET RESPONSABILITES DE L'ELU LOCAL

20 - Quel est le sort du conseiller municipal qui se retrouve en situation d'inéligibilité ou d'incompatibilité postérieurement à son élection ? p.101

21 - Quelles sont les règles de cumul des mandats ? p.107

22 - L'élu est-il tenu d'assister aux séances de l'assemblée délibérante ? p.113

23 - Les élus peuvent-ils encourir des sanctions disciplinaires ? p.115

24 - Dans quels cas un élu peut-il être poursuivi pour un délit non intentionnel ? p.119

25 - Quels sont les délits intentionnels pour lesquels les élus peuvent être poursuivis ? p.123
Fiche technique n° 7 : La notion de conseiller intéressé p.129

26 - Dans quelles circonstances la responsabilité civile de l'élu peut-elle être engagée ? p.133
Fiche technique n° 8 : L'assurance personnelle du maire p.135

27 - Quelles sont les caractéristiques de la gestion de fait ? p.137
Fiche technique n° 9 : La notion de gestion de fait lorsqu'un élu est membre d'une association p.141

28 - Mauvaise gestion des deniers communaux : comment l'élu peut-il être déclaré responsable devant les juridictions financières ? p.143

29 - Transparence de la vie publique : quelles obligations pour les élus ? p.147

Directeur de la publication :
Georges MERIC
Président de Haute-Garonne Ingénierie – ATD31
Président du Conseil Départemental
Monique BAJOLLE
Directrice

Rédaction :
Marie-Pierre GUISTI
Claire AZEMA
Brigitte FOURNIER
Laurent CHINCHOLE

Impression : Imprimerie Messages, Toulouse
Tirage : 1 200 exemplaires
Edition 2020

PREMIERE PARTIE
LES DROITS DE L'ELU LOCAL

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

2 - Tous les élus locaux ont-ils droit à des indemnités de fonction ?

3 - Majoration, modulation, cumul, refus et écrêtement : quelles sont les diverses modifications que peuvent subir les indemnités de fonction ?
Fiche technique n° 1 : Calcul de l'enveloppe indemnitaire globale
Fiche technique n° 2 : Modèles de délibération relatifs aux indemnités de fonction des élus

4 - La déclaration fiscale des indemnités de fonction des élus

5 - 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 ?
Fiche technique n° 3 : Les absences accordées aux élus fonctionnaires

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

7 - Comment un élu peut-il exercer son droit à l'information ?

8 - De quels moyens disposent les élus pour remplir leur mandat ?

9 - Le maire peut-il refuser une formation à un élu ?
Fiche technique n° 4 : La prise en charge par la commune des frais de formation des élus

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

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

12 - Quelle protection sociale pour l'élu qui travaille ?

13 - Comment fonctionne le régime de retraite des élus ?

14 - Quelle protection pour l'élu local diffamé, injurié, accidenté ou poursuivi ?
Fiche technique n° 5 : L'insertion de propos critiques dans le bulletin municipal

15 - Qui doit prendre en charge les frais de défense des élus poursuivis pénalement ?

16 - Dans quelles conditions l'exécutif peut-il déléguer ses fonctions ?
Fiche technique n° 6 : Le retrait des délégations et ses effets

17 - Comment l'élu doit-il présenter sa démission ?

18 - Qui a le droit à l'honorariat ?

19 - L'allocation différentielle de fin de mandat

1- 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.

2- 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 (cf. question n° 3 : *« Majoration, modulation cumul, refus et écrêtement : quelles sont les diverses modifications que peuvent subir les indemnités de fonction ? »).*

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 27 décembre 2019 : 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.

Nous vous proposons trois modèles de délibération cf. fiche technique n° 2 : « *Modèles de délibération relatifs aux indemnités de fonctions* ».
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 exercés.
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 février 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 maires perçoivent automatiquement l'indemnité maximale, sauf si le conseil municipal en décide autrement à la demande du maire (article L.2123-23).

La circulaire du 24 mars 2014 précise en ce sens « *qu'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.***
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 ».

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 fonctions 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 des indemnités 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 1015 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

Compléments de lecture

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, la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 24 mars 2014 admettait la 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 ».

« Cette date d'entrée en fonction ne saurait être antérieure à la date de leur désignation pour le maire 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 ».

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.

3- 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 (cf. Question n° 2 : « *Tous les élus ont-ils droit à des indemnités de fonction ? »).*
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.

Pour le calcul des majorations *cf Fiche technique n° 1.*

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 8 434,85 € par mois depuis le 1er janvier 2019).

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).

FICHE TECHNIQUE N° 1
CALCUL DE L'ENVELOPPE INDEMNITAIRE GLOBALE

Définition

L'enveloppe indemnitaire globale est égale au montant total des indemnités maximales qui peuvent être octroyées au maire et aux adjoints en exercice.
Elle se calcule en effet en fonction du nombre de postes effectivement créés et non par rapport au nombre d'adjoints susceptibles d'être élus : *« Pour déterminer cette enveloppe globale, il convient de tenir compte d'une part des indemnités maximales du maire par application du barème figurant à l'article L.2123-23 et d'autre part des indemnités maximales des adjoints.*
Au terme de l'article L.2122-2, le nombre d'adjoints au maire ne peut excéder 30% de l'effectif légal du conseil municipal. Cependant les conseils municipaux disposent de toute latitude pour décider de ne pas pourvoir l'ensemble des postes d'adjoints auxquels ils peuvent prétendre. Dans ce cas, l'enveloppe globale indemnitaire correspond à l'indemnité maximale pouvant être perçue par le maire ainsi que par les adjoints au maire ayant reçu une délégation de fonction » (CE, n° 81371, 81567, 29 avril 1988).

Calcul

Prenons l'exemple d'une commune Y de 8 600 habitants.

- Le maire a droit à une indemnité maximale de 55 % de l'indice 1027 de la fonction publique, soit à ce jour 25 670,04 €/an ou 2 139,17 €/mois.
- Les adjoints qui sont au nombre de huit (articles L.2121-2 et L.2122-2) ont droit chacun à une indemnité maximale de 22 % de l'indice 1027 de la fonction publique, soit à ce jour 10 267,84 €/an ou 855,67 €/mois.

L'enveloppe indemnitaire globale annuelle est égale à 107 812,76 €

[Indemnité maximale du maire + (indemnité maximale de l'adjoint x 8)] =
[25 670,04 + (10 267,84 x 8)] = 107 812,76 €

Dans cette enveloppe doivent être puisées les indemnités pour le maire et les huit adjoints, et éventuellement les indemnités pour les conseillers municipaux (indemnité maximale égale à 6 % de l'indice 1027), et pour les conseillers municipaux délégués (indemnité non plafonnée).

Majoration

Les indemnités de fonction peuvent être majorées (cf. article R.2123-23 et question n° 3 : *« Majoration, modulation cumul, refus et écrêtement : quelles sont les diverses modifications que peuvent subir les indemnités de fonction ? »*).
Reprenons l'exemple précédent, considérons d'une part que le maire et les adjoints perçoivent l'indemnité maximale et d'autre part que cette commune Y est en outre chef lieu de canton : à ce titre les indemnités de fonction peuvent être majorées de 15 %. Les indemnités du maire et des adjoints sont ainsi majorées :
Indemnité du maire : 2 139,17 €/mois + 15 % = 2 460,04 €
Indemnité de chaque adjoint : 855, 67 € + 15 % = 984,02 €

Rappelons que la majoration intervient sur l'indemnité effectivement octroyée et non sur l'indemnité maximale qui peut être versée. Le calcul de majoration aurait donc été différent dans notre exemple si le maire et les adjoints n'avaient pas perçu l'indemnité maximale.

FICHE TECHNIQUE N° 2
MODELES DE DELIBERATION RELATIFS AUX INDEMNITES DE FONCTION DES ELUS

Nous vous proposons trois modèles de délibération pour les communes inférieures à 100 000 habitants : l'une fixe les indemnités de fonction du maire et des adjoints, l'autre fixe les indemnités de fonction des conseillers municipaux délégués, et la dernière fixe les indemnités de fonction des conseillers municipaux non titulaires de délégation.
Nous tenons à votre disposition sur simple demande, des modèles de délibération pour les indemnités de fonction des élus intercommunaux.
Ces modèles sont à adapter au cas particulier de chaque collectivité.

Modèle de délibération fixant les indemnités de fonction du maire et des adjoints

L'an deux mille ..... et le .....à .....heures....., le Conseil Municipal de la commune de ....., régulièrement convoqué, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de....., Maire.
Etaient présents :.....
Etaient excusés :.....
Secrétaire de séance : .....
Madame ou Monsieur le Maire donne lecture au conseil municipal des dispositions relatives au calcul des indemnités de fonction du Maire et des Adjoints,

Le Conseil Municipal,
Vu les articles L.2123-20 à L.2123-24-1 et R.2123-23 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT),
Considérant que les articles L.2123-23 et L.2123-24 du CGCT fixent des taux maxima pour les indemnités votées par les conseils municipaux pour le maire et les adjoints,
Considérant que le montant de l'enveloppe indemnitaire globale est égale au total des indemnités maximales du maire et des adjoints,
Considérant que la commune de .....compte .....habitants

Décide,
Article 1er :
L'indemnité de fonction du maire est fixée à..... % de l'indice brut terminal de la fonction publique.
Attention, les maires bénéficient de droit de l'indemnité de fonction maximale, sans qu'une délibération ne soit nécessaire. Toutefois il peut demander un vote au conseil municipal pour percevoir une indemnité inférieure au taux maximal prévu. C'est exclusivement dans ce cas que la délibération comportera cet article 1er.
Article 2 :
- L'indemnité de fonction du 1er adjoint est égale à..... % de l'indice brut terminal de la fonction publique ;
- L'indemnité de fonction du 2ème adjoint est égale à..... % de l'indice brut terminal de la fonction publique ;
- L'indemnité de fonction du 3ème adjoint est égale à..... % de l'indice brut terminal de la fonction publique.

Article 3 : Les indemnités de fonction sont payées mensuellement.

En vertu de l'article L.2123-20 -1 du CGCT (dernier alinéa) « *toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonctions d'un ou plusieurs de ses membres est*

accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal».

Modèle de délibération fixant les indemnités de fonction des conseillers municipaux délégués

L'an deux mille ..... et le .....à .....heures....., le Conseil Municipal de la commune de ....., régulièrement convoqué, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de....., Maire.
Etaient présents :.....
Etaient excusés :.....
Secrétaire de séance : .....
Madame ou Monsieur le Maire donne lecture au conseil municipal des dispositions relatives au calcul des indemnités de fonction des conseillers municipaux
Le Conseil Municipal,
Vu les articles L.2123-20 à L.2123-24-1 et R.2123-23 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT),
Considérant que les articles L.2123-23 et L.2123-24 du CGCT fixent des taux maxima pour les indemnités votées par les conseils municipaux pour le maire et les adjoints,
Considérant que le montant de l'enveloppe indemnitaire globale est égale au total des indemnités maximales du maire et des adjoints,
Considérant que la commune de .....compte .....habitants
Décide,
Article 1er : A compter du ....., il sera attribué une indemnité de fonction à Mme ou M. ... conseillère ou conseiller municipal délégué à……..par arrêté du , en application de l'article L. 2123-24-1 alinéa III du CGCT et ce dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale. Le taux de cette indemnité sera de ..... % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.
Article 2 : L'indemnité de fonction sera payée mensuellement.

En vertu de l'article L.2123-20 -1 du CGCT (dernier alinéa) «*toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonctions d'un ou plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal*».

Modèle de délibération fixant les indemnités de fonction des conseillers municipaux non titulaires de délégation

L'an deux mille ..... et le .....à .....heures....., le Conseil Municipal de la commune de ....., régulièrement convoqué, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de....., Maire.
Etaient présents :.....
Etaient excusés :.....
Secrétaire de séance : .....
Madame ou Monsieur le Maire donne lecture au conseil municipal des dispositions relatives au calcul des indemnités de fonction des conseillers municipaux

Le Conseil Municipal,
Vu les articles L.2123-20 à L.2123-24-1 et R.2123-23 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT),

Considérant que les articles L.2123-23 et L.2123-24 du CGCT fixent des taux maxima pour les indemnités votées par les conseils municipaux pour le maire et les adjoints,
Considérant que le montant de l'enveloppe indemnitaire globale est égale au total des indemnités maximales du maire et des adjoints,
Considérant que la commune de .....compte .....habitants

Décide,
Article 1er : A compter du ....., il sera attribué une indemnité de fonction aux conseillers municipaux, en application de l'article L.2123-24-1 alinéa II du CGCT et ce dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale. Le taux de cette indemnité sera de ..... %[1] de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.
Article 2 : L'indemnité de fonction sera payée mensuellement.

En vertu de l'article L.2123-20 -1 du CGCT (dernier alinéa) «*toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonctions d'un ou plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal*».

[1] Le taux ne peut être supérieur à 6 % de l'indice 1027 comme précisé par l'article L.2123-24-1 II.

4- LA DECLARATION FISCALE DES INDEMNITES DE FONCTION DES ELUS

Les indemnités de fonction perçues depuis le 1er janvier 2017 par les élus locaux ne sont plus soumises au régime de la retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu.

Depuis 2017, les indemnités de fonction sont soumises à l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun (article 10 de la loi de finances 2017 n° 2016-1917 du 29 décembre 2016). Les élus continuent toutefois à bénéficier, sous certaines conditions de la déduction de la fraction représentative de frais d'emploi (FRFE), sur le montant de leur revenu imposable.

Cette fiche technique a pour objet de détailler ce régime d'imposition pour les indemnités versées en 2018 et déclarées en 2019.

Les obligations déclaratives des collectivités territoriales

Les collectivités doivent déclarer à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) le montant imposable des indemnités de fonction versées en 2018 aux élus locaux sans déduire la fraction représentative des frais d'emploi.

Chaque collectivité doit donc informer les élus concernés que la fraction représentative des frais d'emploi n'a pas été déduite. Il leur appartiendra alors de corriger directement le montant pré rempli en cases 1AJ à 1 DJ de leur déclaration de revenus (sauf en cas d'option pour les frais réels).

Calcul de l'assiette d'imposition (revenu imposable)

L'assiette du prélèvement à la source sur les indemnités de fonction des élus locaux est égale au montant net imposable de ces indemnités.
Celui-ci est constitué du montant de l'indemnité brute annuelle voté par l'assemblée délibérante, augmentée du montant éventuel de la participation de la collectivité aux régimes de retraite facultatif[1], et diminuée de :
- la CSG (5,10 %) calculée sur une assiette de 100 % du montant de l'indemnité ;
- la cotisation au régime complémentaire de retraite IRCANTEC ;
- les cotisations sociales obligatoires pour les élus soumis au régime général ; *
- la fraction représentative des frais d'emploi (FRFE).

Depuis le 1er janvier 2019, le prélèvement à la source s'applique aux indemnités de fonction, mais la déclaration des revenus perçus l'année précédente est maintenue.
Le montant des indemnités de fonction perçues l'année N-1 sont ainsi pré-remplies dans la déclaration des revenus de l'année N dans la rubrique traitements, salaires, pensions, rentes, que les élus reçoivent en avril mai comme tous les contribuables.

Les élus ont à corriger cette somme préinscrite par l'administration fiscale sur leur déclaration de revenus en déduisant le montant représentatif des frais d'emploi (FRFE) au montant de leur revenu (sauf en cas d'option pour les frais réels).

Pour rappel, **le montant représentatif de frais d'emploi** est une somme forfaitaire dont le montant varie en fonction de la valeur du point d'indice de la fonction publique territoriale et de la situation de l'élu :

[1] Depuis le 1er janvier 2011, le montant de la participation des collectivités territoriales aux régimes de retraite facultatifs par rente spécifiques aux élus locaux (CAREL ou FONPEL) est imposable (note de service n° 11-006-MO du 12 janvier 2011). A ce titre, cette participation doit être intégrée aux indemnités de fonction perçues par les élus concernés qu'elles soient soumises à la retenue à la source ou le cas échéant soumises à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires.

- les élus appartenant à une commune de **moins de 3 500 habitants**, détenant ou pas d'autres mandats locaux, **qu'ils aient ou non bénéficié** de remboursement de frais de séjour et de transport par la commune (engagés pour se rendre à des réunions hors du territoire communal).

- les élus des communes de **moins de 3 500 habitants** ne recevant **pas d'indemnités de leur commune**, mais ayant un ou plusieurs **mandats indemnisés** (président d'une communauté de communes par exemple), ayant bénéficié ou non de remboursement de frais de séjour et de transport par la commune ;

- les élus recevant des indemnités de fonction des communes de **3 500 habitants et plus**, avec un ou plusieurs mandats.

Attention, cet abattement des FRFE ne s'applique qu'aux indemnités de fonction : il ne peut être déduit des autres montants inscrits sur la case 1AP ou 1BP (ou 1AJ ou 1BJ).
Il s'applique de plein droit aux indemnités de fonction et se cumule avec la déduction forfaitaire de 10% pour frais professionnels.
En effet, c'est après la déduction de la fraction représentative pour frais d'emploi (FRFE) dans la case 1AP ou 1BP que la déduction forfaitaire de 10 % s'applique.

Par contre, si l'élu opte pour la déduction des frais professionnels pour leur montant réel et justifié, le montant déclaré doit comporter le montant total de ses indemnités de fonction. Il peut alors déduire le montant de l'ensemble de ses frais professionnels, lequel doit être indiqué cases 1AK à 1DK (cf note n° TERB1830038U du 2 novembre 2018 relative à l'impôt sur le revenu des indemnités de fonction des élus locaux).

Selon une note de l'AMF du 17 avril 2019, la déduction des frais d'emploi sur les indemnités de fonction est compatible avec le régime des frais réels sur les salaires. La direction de la législation fiscale a en effet précisé que « *l'élu local qui perçoit également des salaires en rémunération d'une autre activité, n'a pas à réintégrer dans son revenu imposable la fraction exonérée de l'indemnité représentative des frais d'emploi dès lors qu'il ne fait état d'aucun frais lié à son mandat. Il peut déduire alors uniquement des frais réels afférents à son activité salariée, à l'exclusion de tous frais liés à son mandat d'élu local* ».
L'élu peut ainsi choisir de déclarer ses frais professionnels au réel et bénéficier de la déduction des frais d'emploi sur ses indemnités de fonctions.
Par contre, s'il choisit également de déclarer ses indemnités au réel, les frais d'emploi ne doivent pas être déduits.

Attention, dans ces deux cas, la déduction forfaitaire de 10 % est impossible sur les salaires et les indemnités de fonction.

Le taux de prélèvement à la source fourni par l'administration fiscale pour chaque élu, est appliqué sur ce montant imposable.
Comme tous les contribuables, l'élu a bien sûr la possibilité de choisir un taux neutre ou personnalisé.

<u>En cas de pluralité de mandats :</u>

La part de la FRFE déduite de chacune des indemnités est déterminée au prorata des indemnités de fonction versées à l'élu :

$$\frac{\text{Montant mensuel de la fraction x Indemnité brute mensuelle perçue}}{\text{Montant brut mensuel total des indemnités perçues}}$$

L'élu doit informer, par tout moyen, chaque collectivité ou établissement de tous les mandats locaux qu'il détient et du montant brut des indemnités de fonctions qu'il perçoit au titre de chacun d'eux.
Cette déclaration reste valable pendant toute la durée des mandats, tant que la situation de l'élu n'est pas modifiée (nouveau mandat, perte de l'un des mandats, modification du montant d'une indemnité…)
Une nouvelle déclaration doit être faite dans le cas inverse. Tout changement est signalé dans les quinze jours qui suivent.
Les collectivités et établissements doivent inviter les élus à leur fournir ces informations.
(Note d'information relative à l'impôt sur le revenu des indemnités de fonction des élus locaux du 2 novembre 2018, TERB1830038U).

5- 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 les 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 du 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 trimestre selon 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).

Compléments de lecture

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'absence qui **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).

FICHE TECHNIQUE N° 3
LES ABSENCES ACCORDEES AUX ELUS FONCTIONNAIRES

Les dispositions de droit commun définies dans la question n° 5 : « 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 ? » sont applicables aux fonctionnaires d'Etat, hospitaliers ou territoriaux, ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, sous réserve qu'ils ne bénéficient pas de dispositions plus favorables (articles R.2123-2 et R.2123-4).
Les militaires en position d'activité qui exercent des fonctions publiques électives bénéficient également de ces dispositions, sous réserve des nécessités liées à la préparation et à la conduite des opérations ainsi qu'à la bonne exécution des missions des forces armées et formations rattachées.
La circulaire n° 2446 du 13 janvier 2005 relative aux facilités en temps bénéficiant aux titulaires de mandats municipaux rappelle les droits des élus en matière d'autorisations d'absence en précisant que *« ces dispositions s'appliquent aux salariés du secteur privé et ont été étendues aux agents publics »*.

Les crédits d'heures

Seuls les enseignants bénéficient de dispositions particulières (article R.2123-6), les autres fonctionnaires relèvent du régime de droit commun.

Les personnels appartenant à des corps ou cadres d'emploi d'enseignant qui souhaitent bénéficier des crédits d'heures doivent organiser leur service hebdomadaire en début d'année scolaire.
La durée du crédit d'heures est répartie entre le temps de service effectué en présence des élèves leur incombant statutairement, et le temps complémentaire de service dont ils sont redevables.
La partie du crédit d'heures imputable sur le temps de service effectué en présence des élèves est obtenue en pondérant le crédit d'heures par le rapport entre la durée du temps de service effectué en présence des élèves et la durée hebdomadaire légale du travail.

Exemple de calcul pour un maire d'une commune de moins de 10 000 habitants enseignant dans le primaire :
- au titre de son mandat l'élu a droit à 105 heures trimestrielles,
- son service d'enseignement en présence des élèves est égal à 26 heures hebdomadaires,
- la durée hebdomadaire du travail est fixée à 35 heures.

Le crédit d'heures imputable au service d'enseignement est égal à 78 heures par trimestre.

$$\frac{(105 \times 26)}{35} = 78 \text{ heures}$$

Ce qui équivaut à peu près à 7 heures de cours en moins par semaine.

La demande d'aménagement d'horaire devra être effectuée par l'élu concerné, avant le début de l'année scolaire, auprès du rectorat par la voie hiérarchique.

Les autorisations d'absence

Il n'existe pas de dispositions particulières, c'est le régime de droit commun qui s'applique.

Cumul d'absence

Comme pour les salariés de droit privé, le temps d'absence utilisé ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile (articles L.2123-5 et R.2123-10).

Rémunération

Il n'existe pas non plus de dispositions particulières ; le régime de droit commun s'applique.

6- 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.

7- COMMENT UN ELU PEUT-IL EXERCER SON DROIT A L'INFORMATION ?

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, il faut bien l'admettre, 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[2], obtenir la communication de documents administratifs (cf. infra complément d'informations).

➢ 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.

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*

[2] En matière d'accès des citoyens aux documents administratifs, des restrictions sont cependant prévues, pour sauvegarder notamment le secret professionnel et l'intérêt public.

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).

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).

Enfin, la loi organise, par des dispositions expresses, la communication de documents nécessaires à la prise des délibérations sur certains sujets tels que les délégations de services publics et les contrats de services publics.

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).

A noter : sur les rapports et documents qui doivent être communiqués au conseil municipal, nous vous invitons à vous reporter à la question n° 11 : « *Comment favoriser l'information et la participation des conseillers municipaux ?* », du Conseil en diagonale n° 12 relatif au « Conseil *municipal et communautaire* ».

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).

Compléments de lecture

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 R311-11 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).

8- 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 (voir question n° 7 : « *Comment un élu peut-il exercer son droit à l'information ?* »).

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 3 500 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 10 000 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 administrés dans 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 le maire 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 100 000 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.

9- LE MAIRE PEUT-IL REFUSER UNE FORMATION A UN ELU ?

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.

Egalement, 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 – ATD n'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.

Compléments de lecture

Le congé de formation
La loi a prévu pour les élus locaux, en plus des autorisations d'absence et du crédit d'heures, un congé spécifique consacré à la formation.

Il y a lieu de distinguer le droit à la formation du congé de formation :

- Le droit à la formation peut être utilisé par l'élu lors de cours ou formations qui peuvent se dérouler hors des horaires de son travail ;
- Le congé de formation autorise l'élu à s'absenter de son travail afin d'exercer son droit à la formation. Ce congé, qui concerne l'ensemble des salariés des secteurs privé et public confondus, est fixé à dix-huit jours par élu et pour la durée du mandat. Cette durée reste fixée à dix-huit jours quel que soit le nombre de mandats détenus.

La procédure à suivre pour un élu salarié qui souhaite bénéficier d'un congé formation est fixée aux articles R.2123-12 et suivants.

Aux termes de ces différents articles, l'élu salarié doit faire une demande écrite auprès de son employeur au moins trente jours avant le stage en précisant la date et la durée du stage, ainsi que la désignation de l'organisme responsable du stage ou de la session.
L'employeur accuse réception de cette demande.

A défaut de réponse expresse notifiée au plus tard le 15ème jour qui précède le début du stage ou de la session, la demande est considérée comme accordée. En revanche, si l'employeur estime, après avis du comité d'entreprise ou des délégués du personnel, que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne

marche de l'entreprise, il peut refuser la demande, à condition toutefois de motiver ce refus et de le notifier à l'intéressé.
Si l'élu salarié renouvelle sa demande quatre mois après la notification d'un premier refus, l'employeur est tenu de lui répondre favorablement.

Les élus fonctionnaires ou contractuels sont soumis au même régime mais les décisions de refus, s'appuyant sur les nécessités de fonctionnement du service, doivent être communiquées avec leur motif à la commission administrative paritaire au cours de la réunion qui suit cette décision.

Dans tous les cas, l'organisme dispensateur de formation doit délivrer à l'élu une attestation constatant sa fréquentation effective. L'employeur peut exiger cette attestation au moment de la reprise du travail.

La mutualisation
Conformément aux dispositions de l'article L.2123-14-1, les communes membres d'un EPCI peuvent transférer à ce dernier la compétence « *formation* ». Ce transfert entraîne alors de plein droit la prise en charge par le budget de l'EPCI des frais de formation.
Dans les six mois suivant le transfert, l'organe délibérant de l'EPCI délibère sur l'exercice du droit de formation des élus des communes membres et détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par l'EPCI est annexé au compte administratif et donne lieu à un débat annuel sur la formation des élus des communes membres.

Dotation particulière élu local
Cette dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux est destinée aux petites communes rurales. Elle est prélevée sur les recettes de l'Etat et déterminée chaque année en fonction de la population totale de ces communes ainsi que de leur potentiel financier (article L.2335-1).
Elle évolue chaque année en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF).
Créée pour contribuer à la démocratisation des mandats locaux, et à la mise en œuvre des dispositions du CGCT relative à l'exercice du mandat, la dotation particulière « *élu local* » doit ainsi notamment aider au financement de la formation des élus des petites communes.

Les articles R.2335-1 et R.2335-2 fixent les critères d'éligibilité à cette dotation. Elle est ainsi attribuée aux communes de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier par habitant, est inférieur au potentiel moyen par habitant des communes de la même strate démographique majoré de 25 %.

Le montant de l'attribution versée à chaque commune est égal au rapport entre le montant annuel de la dotation prévue à cet effet et le nombre de communes bénéficiaires.

La validation des acquis de l'expérience
La loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 a modifié l'article L.613-5 du code de l'éducation pour permettre aux élus de valider leurs acquis résultant de l'exercice de leur mandat électoral local ou d'une fonction élective locale en vue de l'accès aux différents niveaux de l'enseignement supérieur.

La publication d'ordonnances d'ici septembre 2020 pour améliorer les droits à la formation des élus locaux
La loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnances toutes dispositions relatives à la formation des élus locaux, pour :

- leur permettre de bénéficier de droits individuels à la formation professionnelle tout au long de la vie et d'accéder à une offre de formation plus développée, en mettant en place un compte personnel de formation analogue à celui mis en place dans le cadre des dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel relatives au compte personnel d'activité et en assurant la portabilité des droits avec les comptes personnels de formation des secteurs public et privé ;
- leur Faciliter l'accès à la formation, tout particulièrement lors de leur premier mandat, et clarifier les différents dispositifs de formation des élus locaux selon qu'ils sont ou non liés à l'exercice du mandat ;
- définir un référentiel unique de formation en s'adaptant à leurs besoins, en garantissant une offre de formation accessible dans les territoires et mutualiser le financement entre les collectivités et leurs établissements publics de coopération intercommunale ;
- assurer la transparence et la qualité des dispositifs de formation et renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation des élus locaux, en particulier s'ils sont liés à un parti politique.

Lorsque ces textes paraitront, l'équipe de Haute-Garonne Ingénierie ne manquera pas de vous tenir informés.

FICHE TECHNIQUE N° 4
LA PRISE EN CHARGE PAR LA COMMUNE DES FRAIS DE FORMATION DES ELUS

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. question n° 2 *: « 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).

10- 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.

Complément de lecture

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 ...).

11- QUEL EST LE REGIME DE PROTECTION SOCIALE QUI S'APLLIQUE 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 la retraite

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.

12- 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 (cf. fiche n° 5 : « *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 ?* »). 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).

Complément de lecture

Pour la prise en charge des accidents survenus dans l'exercice des fonctions d'élu (voir la question n° 14 : *« Quelle protection pour l'élu local diffamé, injurié, accidenté ou poursuivi ? »)*.

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.

13- 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)

14- QUELLE PROTECTION POUR L'ELU LOCAL 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**, qui est 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[3] 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.

[3] 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.

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.

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[4] 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).

[4] 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).

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
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 (cf. question n° 11 : *« Quel est le régime de protection sociale qui s'applique aux 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.

FICHE TECHNIQUE N° 5
L'INSERTION DE PROPOS CRITIQUES DANS LE BULLETIN MUNICIPAL

Les publications réalisées par les collectivités et qui sont destinées au public sont soumises aux dispositions de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse.
Aussi, le directeur de la publication (le maire dans la plupart des cas) a un devoir de vérification et de surveillance des écrits publiés dans les bulletins qu'il dirige.
C'est la raison pour laquelle il peut s'opposer à la publication des textes qu'il juge diffamatoires, injurieux ou contraires à l'ordre public.

Sur les notions de diffamation et d'injure

La diffamation publique et l'injure se définissent comme des délits de presse, soumis au régime de la loi du 29 juillet 1881 (article 29).
Cinq éléments doivent donc être réunis pour que l'on se trouve en présence du délit de diffamation (cf. définition supra) :
- l'allégation ou l'imputation d'un fait précis : il doit s'agir d'un fait qui peut faire l'objet d'une preuve et d'un débat contradictoire ;
- qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne, par exemple l'allégation se rattachant à des faits d'indélicatesse et d'improbité imputés à un maire, et laissant ainsi supposer la commission de délit de prise illégale d'intérêt (Cass. Crim, 22 oct. 2013, n° 12-85.971) ;
- qui met en cause une personne déterminée : il peut s'agir indifféremment d'une personne physique ou morale ; à ce titre, la loi de 1881 protège plus particulièrement certaines personnes visées en raison de leurs fonctions, parmi lesquelles les citoyens chargés d'un mandat public (article 31 de la loi), dont les conseillers municipaux (Cass. Crim., 28 mai 1891) et les maires (Cass. Crim., 28 juillet 1893 et 15 mars 1894) ;
- qui révèle une intention de nuire : en la matière, la mauvaise foi de l'auteur de la diffamation est présumée ;
- et qui a fait l'objet d'une publicité (voir infra sur les publications municipales concernées par les éventuels délits de diffamation et d'injure).

L'injure, quant à elle, se distingue de la diffamation en ce qu'elle ne reproche pas un fait précis à la personne visée.

Les publications concernées

Les publications municipales concernées par les éventuels délits de diffamation et d'injure ne se limitent pas à l'espace réservé aux conseillers municipaux d'opposition dans le bulletin municipal, prévu à l'article L.2121-27-1 pour les communes de plus de 1 000 habitants.

En effet, « *toute mise à disposition du public de messages d'information portant sur les réalisations et la gestion du conseil municipal doit être regardée, quelle que soit la forme qu'elle revêt, comme la diffusion d'un bulletin d'information générale* » (CAA Versailles, 17 avril 2009*, n° 06VE00222*). *La mention «* quelle *que soit la forme qu'elle revêt »* fait notamment référence aux divers supports numériques, comme les sites Internet. Le ministère de l'Intérieur a ainsi eu l'occasion de préciser que « *si le site internet de la ville offre une diffusion régulière d'informations « sur les réalisations et la gestion du conseil municipal », en vertu du droit que leur reconnaît la loi, les conseillers minoritaires doivent y avoir une tribune d'expression » (Réponse du ministre d'Intérieur à la Rép. Min.* n° 14395 de M. Jean Louis Masson, JO Sénat, 16 mars 2006). La même règle s'applique dans le cas d'un bulletin d'information générale inséré dans la presse par la municipalité *(Réponse du ministre d'Intérieur à la Rép. Min* n° 03993 de M. Jean Louis Masson, JO Sénat, 21 novembre 2013).

Les solutions qui s'offrent aux élus victimes de critiques

La publication de l'écrit et l'exercice du droit de réponse

Depuis un arrêt récent du Conseil d'Etat (CE, 7 mai 2012, n° 353536, Élection cantonale de Saint-Cloud), le maire ne peut plus ni demander à l'auteur d'un écrit présumé diffamatoire ou injurieux de le modifier, ni refuser de publier cet écrit.

En effet, selon cette décision, « *la commune ne saurait contrôler le contenu des articles publiés dans ce cadre, qui n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs* », même donc si les propos qui y sont contenus sont considérés par le maire comme diffamatoires (il est toutefois important de souligner que cette décision, qui est intervenue dans un contentieux électoral, ne remet pas 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. Par un arrêt postérieur n° 12BX02449 du 30 septembre 2013, « Commune de la Plaine des Palmistes » la cour administrative d'appel de Bordeaux a d'ailleurs rappelé la possibilité pour un maire de refuser de publier un écrit qui porterait atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs).

Une réponse peut par contre être insérée, dans le numéro suivant du bulletin municipal. Consacré par l'article 13 de la loi du 29 juillet 1881 au profit de toute personne nommée ou désignée dans un journal ou un écrit périodique, ce droit de réponse peut notamment s'exercer dans l'espace d'expression réservé aux élus de la majorité (CAA de Marseille, 19 janvier 2012, n° 10MA02058).

La personne qui revendique l'exercice de ce droit doit donc être nommée ou, tout au moins, identifiable. Tel sera le cas si, bien qu'elle ne soit pas nommément désignée, une description suffisamment précise est faite d'elle, de telle sorte qu'elle soit facilement identifiable pour le lecteur (Cass Crim, 4 juin 1953). Par ailleurs, la personne concernée doit être mise en cause, sans que cette mise en cause ne consiste forcément en une attaque ou en une appréciation défavorable.
Le droit de réponse doit être exercé dans des conditions très strictes :
- la réponse doit être faite à la même place et avec les mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée ;
- elle ne doit pas excéder les dimensions de l'article initial ;
- elle est toujours gratuite ;
- l'action en insertion forcée se prescrit après trois mois, à compter du jour de la publication de l'article dénoncé.

Délits de presse et poursuites pénales

Les poursuites engagées par l'élu victime de diffamation ou d'injure sont déclenchées par le dépôt d'une plainte soit auprès de la gendarmerie, soit directement auprès du procureur de la République. Ce dernier est ensuite seul juge de l'opportunité des poursuites. Ainsi, pour éviter qu'il ne classe l'affaire sans suite, il est possible de déposer une plainte avec constitution de partie civile, qui sera adressée au juge d'instruction compétent.
En la matière, il est nécessaire d'agir rapidement car les délits prévus par la loi de 1881 se prescrivent par **trois mois** à compter du jour où ils ont été commis (article 65 de la loi).
Quant aux peines encourues, la diffamation commise envers les citoyens chargés d'un mandat public est punie d'une amende de 45.000 € (articles 30 et 31 de la loi de 1881) tandis que l'injure envers ces mêmes personnes est punie d'une amende de 12.000 € (article 33 de la loi de 1881).
Pour finir, il est à noter que des poursuites pénales ne doivent être engagées qu'avec prudence car si l'auteur présumé d'une diffamation ou d'une injure est finalement innocenté par le juge, la personne qui s'estimait victime peut se voir condamnée à verser des dommages-intérêts à celle poursuivie à tort, voire à payer une amende civile pour recours abusif ou à se trouver à son tour mise en cause pour dénonciation calomnieuse (article 226-10 du code pénal).

15- QUI DOIT PRENDRE EN CHARGE LES FRAIS DE DEFENSE DES ELUS POURSUIVIS PENALEMENT ?

Lorsqu'un élu local voit sa responsabilité pénale engagée[5], il convient de déterminer à qui, de l'élu ou de la collectivité au nom de laquelle il exerce son mandat, incombe la prise en charge des frais engagés pour sa défense.
A l'instar de ce qui vaut pour les fonctionnaires (article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983), la réponse dépend de la caractérisation des faits reprochés à l'élu : faute non détachable des fonctions ou faute personnelle détachable des fonctions.

La distinction entre faute détachable et faute non détachable des fonctions

La faute personnelle détachable des fonctions recouvre trois hypothèses dans la jurisprudence.

Le premier cas est celui dans lequel l'élu poursuit des préoccupations d'ordre privé ou un intérêt personnel. Il recouvre les actes inspirés par l'animosité ou l'intention de nuire, ou encore par la recherche d'intérêts commerciaux ou financiers.

Le second cas correspond à celui dans lequel l'élu agit en faisant preuve d'excès de comportement. Il peut par exemple s'agir d'un excès de langage ou de violences physiques.

Enfin, la dernière hypothèse de faute personnelle est celle de l'acte inexcusable, c'est-à-dire de la faute d'une particulière gravité.

Les fautes qui ne présentent pas un ou plusieurs de ces caractères seront en principe vues comme des fautes non détachables des fonctions, pour lesquelles l'élu pourra bénéficier de la protection de sa collectivité.

La protection de la collectivité pour les fautes non détachables de l'exercice des fonctions

Depuis la loi dite « Fauchon » du 10 juillet 2000, l'article L.2123-34 impose à la commune d'accorder sa protection au maire ainsi qu'à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation, qui fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui ont le caractère de faute non détachable de l'exercice de ses fonctions[6].
Une protection analogue est offerte par les EPCI à leur président et à leurs vice-présidents ayant reçu délégation (article L.5211-15).

Il faut préciser que lorsque l'élu est poursuivi dans le cadre des fonctions qu'il exerce au nom de l'Etat (par exemple, les fonctions du maire en tant qu'officier d'état-civil ou officier de police judiciaire), il bénéficie de la même protection de la part de ce dernier.

Il est également à noter que cette protection perdure au-delà de la fin des fonctions : en d'autres termes, un élu poursuivi après la fin de son mandat pour des faits survenus durant celui-ci et rattachables à ses fonctions pourra bénéficier de la protection de la collectivité.

En pratique, l'élu qui fait l'objet de poursuites doit solliciter la protection de sa collectivité.
En l'absence de jurisprudence sur ce point, il apparaît logique de considérer qu'il revient à l'assemblée délibérante de se prononcer sur l'octroi ou non de cette protection.

---

[5] Voir également les questions n^{os} 24 : « *Quels sont les délits intentionnels pour lesquels les élus peuvent être poursuivis ? »* et *23 : « Dans quels cas un élu peut-il être poursuivi pour un délit non intentionnel ?* ».
[6] Voir également la question n° 14 : « *Quelle protection pour l'élu local diffamé, injurié, accidenté ou poursuivi ?* ».

Toutefois, cette décision n'est pas discrétionnaire : si la collectivité refuse d'assurer la protection due à l'élu, ou l'assure de manière incomplète, en méconnaissance de son obligation, cela constitue une faute de nature à engager sa responsabilité (TA Nice, 24 février 2006, n° 0203208).

Au titre de la protection, sont pris en charge tous les frais engagés par l'élu pour sa défense : frais de déplacement, honoraires d'avocats, condamnations pécuniaires prononcées à l'encontre de l'élu, *etc.* (Rép. Min. n° 09026, JO Sénat, 5 février 2004 p. 294).
L'élu peut demander non seulement la prise en charge des frais à engager, mais également le remboursement de ceux qu'il a déjà exposés pour sa défense antérieurement au déclenchement de la protection de la collectivité (TA Nice, 24 février 2006).

Pour faire face à cette obligation de protection, il est généralement prévu dans le contrat d'assurance souscrit par la collectivité une clause de garantie « défense pénale ».
Dans la mesure où cette clause de garantie ne joue que si la faute pour laquelle l'élu comparaît est une faute non détachable de l'exercice de ses fonctions, ce dernier a tout intérêt, dans l'hypothèse où le caractère détachable des fonctions est sujet à discussion, à prendre en supplément une assurance personnelle[7].

[7] Voir la fiche technique n° 9 : « *L'assurance personnelle du maire* ».

16- DANS QUELLES CONDITIONS L'EXECUTIF PEUT-IL DELEGUER SES FONCTIONS ?

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 etsurveille 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.

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 aux membres du bureau.

Complément de lecture

Indemnités
L'octroi des indemnités de fonction est lié à l'exercice effectif des fonctions (article L.2123-20).
Sur ces questions d'indemnités, voir la question n° 2 : « *Tous les élus locaux ont-ils droit à des indemnités de fonction ?* » du *Conseil en diagonale* n° 5 relatif au « Statut de l'élu local ».

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).

FICHE TECHNIQUE N° 6
LE RETRAIT DES DELEGATIONS ET SES EFFETS

Pour diverses raisons, le maire peut décider de retirer les délégations qu'il a octroyées aux adjoints ou que ces derniers ne désirent plus assumer (article L.2122-18). Il en va de même pour le Président de l'EPCI.
La loi engagement et proximité du 27 décembre 2019 a différencié les mécanismes de la délégation de fonction du maire et du Président. S'il y a donc des points communs dans ces procédures, les conséquences du retrait d'une délégation d'un adjoint sont désormais différentes de celles du retrait d'une délégation d'un vice-président.

Les étapes du retrait

La motivation du retrait
L'article L.2122-18 permet au maire seul chargé de l'administration d'attribuer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints (article L.5211-2 pour l'EPCI). Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées (article L.2122-20).

Le maire dispose dès lors d'un pouvoir discrétionnaire pour retirer les délégations ainsi distribuées.
Il n'est pas tenu de motiver formellement sa décision, ce qui signifie que les motifs de la décision du retrait n'ont pas à être formulés dans l'arrêté qui acte le retrait de délégation. Toutefois, il ne peut fonder cette décision sur des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale. En effet le Conseil d'Etat rappelle qu'il appartient au maire de mettre fin à tout moment aux délégations qu'il a consenties, sous réserve que sa décision ne soit pas inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration municipale (CE, 21 janvier 1990, n°95440).

Sa décision peut donc être motivée :
- Par une dissension grave entre le maire et l'adjoint (CAA Marseille, 8 octobre 2007, n° 06MA1709).
- Par des dissensions sur la question du personnel communal et la diffusion aux élus de la majorité d'un document mettant gravement en cause le maire (CAA Bordeaux, 3 décembre 2003, n° 99BX02860).
- Par les mauvaises relations entre le maire et l'adjoint après un vote défavorable de ce dernier sur le budget primitif et sur la gestion d'un service public communal (CAA Marseille, 5 juillet 2004, n°02MA00729).

En revanche, le retrait ne peut être motivé pour les raisons suivantes :
- Par un intérêt politique n'ayant aucun rapport avec le fonctionnement de la municipalité : la volonté de rééquilibrer la répartition des délégations en fonction des différents courants représentés au conseil municipal (CE, 20 mai 1994, n° 126958).
- Au motif que l'adjoint n'aurait pas exercé convenablement sa délégation pour avoir tardé à remettre un dossier relatif à un litige concernant des malfaçons affectant un bâtiment public, alors que l'intéressé expose, sans contestation de la part de la commune, avoir été victime de l'animosité du maire après qu'il l'eut informé de divers dysfonctionnements mettant en péril les finances de la ville (CAA Paris, 7 août 2002, n°98PA01545).

L'arrêté de retrait de délégation
La décision du maire prononçant le retrait d'une délégation prend la forme d'un arrêté municipal de la même manière que l'attribution d'une délégation.
Cet arrêté n'a pas à être motivé formellement car il n'a pas le caractère d'une sanction mais celui d'un acte règlementaire (CAA Marseille, 5 juillet 2004, n°02MA00729).

L'adjoint concerné, les conseillers municipaux et tout électeur peuvent intenter contre ce retrait un recours contentieux dans les conditions du recours pour excès de pouvoir prévues par le code de justice administrative. Le délai de recours est de deux mois à compter de la publication ou de la notification de la décision attaquée (article R.421-1 du code de justice administrative).

L'adjoint qui s'est vu retirer la délégation peut préférer, avant de former un recours contentieux, adresser au maire un recours gracieux sous la forme d'une réclamation lui demandant de revenir sur sa décision.
A la suite de cette réclamation, le maire peut la rejeter explicitement ou implicitement en gardant le silence. Le silence gardé par le maire pendant plus de deux mois sur cette réclamation vaut décision de rejet.

Les effets du retrait de délégation

Lorsque le maire a pris son arrêté et que ce dernier est entré en vigueur, l'adjoint ou le conseiller municipal perd :
- d'une part, les compétences et attributions que la délégation lui conférait,
- d'autre part, son droit à l'indemnité de fonction puisque celle-ci n'est versée que si la délégation est réellement effective (article L.2123-21). S'il continue à percevoir ses indemnités de fonction, le juge peut lui enjoindre de les reverser (CAA Marseille, 24 novembre 2003, n° 99MA00816).

Le rôle du conseil municipal en cas de retrait de la délégation d'un adjoint

Le conseil municipal doit se prononcer au scrutin secret sur le maintien de l'adjoint dans ses fonctions.

Le conseil municipal décide si l'adjoint conserve son titre et les fonctions qui y sont attachées (officier d'état civil et de police judiciaire), ou s'il les lui retire et ouvre donc la possibilité pour un conseiller municipal d'être élu adjoint sur le poste devenu vacant.

Deux possibilités :

- Le conseil municipal décide de ne pas maintenir l'adjoint dans ses fonctions.
Son poste d'adjoint devient vacant, l'élu en question reste simple conseiller municipal. L'adjoint qui n'a pas été maintenu dans ses fonctions n'a pas l'obligation de démissionner.

- Le conseil municipal décide de maintenir l'adjoint dans ses fonctions.
Dans ce cas, le retrait de délégations ne fait pas perdre à l'adjoint les compétences qui lui appartiennent en sa qualité d'adjoint. Ainsi, il conserve les attributions attribuées par les articles L.2122-31 et L.2122-32, soit les attributions exercées en tant qu'agent de l'Etat : officier de police judiciaire et officier d'état civil. Il peut également être désigné comme président d'un bureau de vote.

Précisons qu'en cas d'égalité des voix à l'issue du vote, la prépondérance de la voix du maire ne pouvant être prise en considération, la proposition de maintien de l'intéressé dans ses fonctions n'est pas adoptée (Rép. Min. n° 24210, JO Sénat 9 novembre 2006).

La modification de l'article L.2122-18 par la loi du 27 décembre 2019, dite loi engagement et proximité, a largement simplifié la situation liée au remplacement de l'adjoint et donc à l'octroi ou non des délégations à un adjoint remplaçant ou au maintien des délégations données aux conseillers municipaux. En effet, le principe de « *priorité des adjoints* » a été supprimé, laissant la possibilité pour le maire de donner des délégations aux conseillers municipaux même si tous les adjoints n'en détiennent pas.

Par conséquent, la décision du conseil municipal de maintenir un adjoint malgré le retrait de ses délégations n'implique pas, pour le maire, de devoir retirer l'ensemble des délégations attribuées aux conseillers municipaux. Ils peuvent les conserver. De plus, le maire peut aussi attribuer les délégations retirées à l'adjoint à un conseil municipal.

Le rôle du conseil communautaire en cas de retrait de la délégation d'un vice-président

Par renvoi de l'article L.5211-2, le conseil communautaire doit se prononcer au scrutin secret sur le maintien de l'adjoint dans ses fonctions.

En cas d'égalité des voix à l'issue du vote, la prépondérance de la voix du président ne pouvant être prise en considération, la proposition de maintien de l'intéressé dans ses fonctions n'est pas adoptée.
Le conseil communautaire décide si le vice-président conserve son titre et les fonctions qui y sont attachées, ou s'il les lui retire et ouvre donc la possibilité pour un membre du bureau d'être élu vice-président sur le poste devenu vacant.

Deux situations sont donc à envisager.

Le conseil communautaire décide de ne pas maintenir le vice-président dans ses fonctions

Son poste de vice-présidence devient vacant, l'élu en question reste simple conseiller communautaire. Il n'a pas été maintenu dans ses fonctions mais n'a pas l'obligation de démissionner.

Dans cette situation, il convient de distinguer deux cas :

- Le vice-président est démis de ses fonctions mais pas remplacé.

Le conseil communautaire « suit » l'avis du président et se prononce contre le maintien du vice-président dans ses fonctions. En effet le principe précité de « *priorité des vice-présidents* » ne joue plus, puisque tous les vice-présidents ont reçu délégation.
On considère alors que les vice-présidents en fonction sont tous pourvus de délégations, les délégations attribuées aux membres du bureau peuvent être maintenues.

- Le vice-président est démis de ses fonctions et remplacé.

Le conseil communautaire après avoir démis le vice-président de ses fonctions peut élire un vice-président pour le remplacer.
Dans ce cas, le président devra immédiatement prendre un arrêté afin de donner une délégation au nouvel élu, sauf s'il retire celles détenues par les autres membres du bureau, toujours dans le souci de respecter le principe de priorité des vice-présidents.

Le conseil communautaire décide de maintenir le vice-président dans ses fonctions

Dans cette situation, le président est tenu de retirer sans délai les délégations attribuées à d'autres membres du bureau, sauf à conférer au vice-président intéressé une nouvelle délégation.
Ainsi, le président est lié par la décision du conseil communautaire et se trouve dans une situation plutôt inconfortable :

- Un nouveau vice-président ne pourra être élu.
- Le président doit attribuer de nouvelles délégations au vice-président à qui il vient d'en retirer, s'il ne souhaite pas retirer les délégations confiées aux autres membres du bureau, afin de respecter le principe de priorité des vice-présidents.

Enfin, si le président décide de retirer les délégations aux membres du bureau, il assurera lui-même ces fonctions ou il les répartira entre les autres vice-présidents.

Complément de lecture

Le juge considère que le recours contre la délibération décidant le maintien de l'adjoint ou du vice-président dans ses fonctions est susceptible de recours pour excès de pouvoir dans un délai de deux mois (article R.421-2 du code de justice administrative et CAA Douai, 19 janvier 2012, n° 11DA00493).

17- COMMENT DEMISSIONNER ?

La démission d'un élu local, qu'elle soit volontaire ou forcée, constitue un événement souvent difficile, qui doit être géré sans impair juridique.
Voici donc un aperçu du droit applicable aux démissions volontaires et d'office des élus locaux (s'agissant des présidents et vice-présidents d'EPCI, les règles applicables en la matière sont les mêmes que celles respectivement applicables aux maires et aux adjoints).

La démission volontaire

Quand et comment présenter la démission ?
Un élu peut démissionner à tout moment de son mandat.
Il doit alors le faire en termes clairs par lettre écrite, datée et signée ; ainsi, annoncer publiquement son intention de démissionner n'équivaut pas à une démission.
Cette lettre doit être adressée, en recommandé ou non :

- au maire pour les conseillers municipaux à charge pour lui d'en transmettre copie au préfet (article L.2121-4) ;
- au préfet pour les maires et adjoints (article L.2122-15) : sur ce point, il convient de préciser qu'un maire ou un adjoint a le choix entre deux types de démissions : il peut décider de se démettre soit de son mandat de maire (ou d'adjoint) tout en demeurant conseiller municipal, soit de démissionner en même temps de son mandat de conseiller municipal.

Il n'est pas réellement obligatoire pour l'autorité qui reçoit la démission d'en accuser réception ; toutefois, cette formalité s'avère, en raison de la suite de la procédure, pratiquement obligatoire.

Les démissions collectives par lettre unique sont possibles à la condition que la volonté de chacun de démissionner soit clairement identifiable (noms, signatures correspondantes, …).

Par ailleurs, il est possible de fixer une date postérieure d'entrée en vigueur de la démission.

La démission peut-elle être refusée ?
Le refus d'une démission n'est possible qu'à titre temporaire pour le maire et l'adjoint. En effet, le préfet peut refuser cette démission, ou encore ne pas répondre à celle-ci.

Dans ce cas, l'élu doit renouveler sa démission par lettre recommandée avec accusé de réception (après un délai raisonnable). Sa démission sera alors définitive un mois après cette seconde lettre ou même plus tôt si le préfet « accepte » enfin la démission (article L.2122-15). Faute de ce nouvel envoi, l'élu reste en charge de tous ses mandats.

S'agissant d'un conseiller municipal, le maire ne peut refuser sa démission et doit la transmettre au préfet.

L'élu peut-il retirer sa démission ?
Le retrait de démission par le démissionnaire est :

- possible pour le maire et les adjoints tant que le préfet n'a pas accepté cette démission, mais une fois cette acceptation formulée, même si le maire continue d'exercer ses fonctions à titre temporaire, celui-ci ne peut plus retirer sa démission.
- impossible pour le conseiller municipal, sauf accord amiable tant qu'aucune trace officielle de la démission ne subsiste.

Quels sont les conséquences de la démission d'un élu ?

Les conséquences de la démission du maire :

Application du régime de la suppléance :
Selon l'article L.2122-15, « *le maire et les adjoints continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs* ».
Le maire démissionnaire, dès que sa démission est effective, se trouve en situation d'empêchement (Rép. Min. n° 21764, JO AN du 6 octobre 2003).
Le régime de la suppléance dans les conditions prévues par l'article L.2122-17 s'applique donc : les fonctions de maire sont exercées par un adjoint (dans l'ordre des nominations) ou par un conseiller municipal (désigné par le conseil municipal, ou à défaut pris dans l'ordre du tableau).

Election d'un nouveau maire :
La convocation du conseil municipal pour l'élection du nouveau maire est adressée par le premier adjoint (article L.2122-17).

Le maire démissionnaire est convoqué lorsqu'il a simplement démissionné de son mandat de maire, et non de celui de conseiller municipal. La présidence de la séance du conseil municipal est assurée par le doyen d'âge, qui peut d'ailleurs être le maire démissionnaire (CE, 25 mai 1973, n° 88323).

Lorsque le maire a également démissionné de son mandat de conseiller municipal, il y a lieu de compléter le conseil municipal, de le convoquer pour élire le nouveau maire. Selon l'article L.2122-8, le conseil municipal doit en effet être au complet pour procéder à l'élection du maire et des adjoints. L'expression « *au complet* » ne signifie pas que tous les conseillers municipaux élus doivent être présents lors de l'élection de la municipalité, mais que le conseil municipal doit avoir été élu dans son intégralité, c'est-à-dire qu'il doit y avoir autant de conseillers élus que de sièges à pourvoir (CE, 25 juillet 1986, n° 67767). Néanmoins, pour que l'élection soit valable, le quorum doit être atteint.

Enfin, quand, pour quelque cause que ce soit, il y a une nouvelle élection du maire, on procède à une nouvelle élection des adjoints, ainsi que des délégués de la commune au sein d'organismes extérieurs (article L.2122-10).
Précisons que le conseil municipal n'a pas l'obligation de pourvoir tous les postes d'adjoint créés. Il peut ainsi décider après une démission, de ne pas procéder au remplacement d'un adjoint (TA Amiens 20 décembre 1990, préfet de la Somme c/ commune d'Amiens).

Les conséquences de la démission du président de l'EPCI
Le premier vice-président assure la suppléance du président (article L.2122-7). Il convoque le conseil communautaire dans la quinzaine afin d'élire le nouveau président (article L.2122-14).

Les conséquences de la démission d'un adjoint :
En cas de démission d'un adjoint, le conseil municipal est convoqué à compter de la prise d'effet de la démission, c'est-à-dire à compter du jour où son acceptation par le préfet a été portée à la connaissance du démissionnaire, afin de combler la vacance et d'élire un nouvel adjoint (cf. infra).

Election d'un nouvel adjoint :
Une fois la démission entérinée par le préfet, le poste d'adjoint est alors vacant. Le conseil municipal est convoqué dans la quinzaine pour procéder à ce remplacement (article L.2122-14). Le cas échéant, il y a lieu de procéder à une élection complémentaire si l'adjoint a également démissionné de son mandat de conseiller municipal puisque, selon l'article

L.2122-8, pour toute élection du maire et des adjoints, le conseil municipal doit être au complet (voir supra).
Toutefois, ce même article prévoit une exception : « *quand il y a lieu à l'élection d'un seul adjoint, le conseil municipal peut décider, sur la proposition du maire, qu'il y sera procédé sans élections complémentaires préalables, sauf dans le cas où le conseil municipal a perdu le tiers de son effectif légal* » ou comporte moins de cinq membres.

Pour remplacer l'adjoint démissionnaire, deux situations peuvent se présenter :

Dans les communes de moins de 1 000 habitants
- Le conseil municipal peut décider que le nouvel adjoint occupera le même rang que l'adjoint qu'il est amené à remplacer (article L.2127-7-1).

- Si le conseil décide ne pas élire l'adjoint au même rang que l'adjoint qu'il remplace, alors chacun des adjoints remontera d'un cran dans l'ordre du tableau.
Ainsi, l'ordre du tableau des adjoints ne peut pas être modifié à l'occasion du vote élisant un nouvel adjoint. Ce dernier prend donc rang après tous les autres (CE, 3 juin 2005, n° 271224).

Dans les communes de 1 000 habitants et plus
En cas de vacance, l'adjoint ou les adjoints à désigner, sont choisis parmi les conseillers de même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder. Le conseil municipal peut décider qu'ils occuperont, dans l'ordre du tableau, le même rang que les élus qui occupaient précédemment les postes devenus vacants (article L2122-7-2). Ainsi, si le 1er adjoint est un homme, en cas de démission il devra être remplacé par un homme obligatoirement. Le conseil municipal décidera en amont si ce dernier occupera automatiquement la place de 1er adjoint. Dans le cas contraire, il occupera la dernière place parmi les adjoints et chaque adjoint remontera d'un rang dans l'ordre du tableau.

Les conséquences de la démission d'un vice-président
Aux termes de l'article L.5211-10, le conseil communautaire est compétent pour fixer le nombre de vice-présidents. Aussi il doit être saisi lorsqu'un vice-président a démissionné, soit pour le remplacer, soit pour réduire le nombre de vice-présidents.

Les conséquences de la démission d'un conseiller municipal
La démission d'un conseiller municipal est définitive dès sa réception par le maire.
Si l'ensemble du conseil municipal démissionne, le préfet institue une délégation spéciale en attendant de nouvelles élections municipales dans la commune.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants
Les conseillers municipaux démissionnaires ne sont pas remplacés.
Toutefois, une élection complémentaire doit être organisée afin de pourvoir à la vacance si le conseil municipal a perdu un tiers ou plus de son effectif ou s'il compte moins de 5 membres (ce seuil est porté à la moitié l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux - article L.258 du code électoral, ou si le conseil municipal compte moins de 4 membres.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus
Le conseiller municipal démissionnaire est remplacé automatiquement par le candidat venant sur la liste immédiatement après le dernier élu (article L.270 du code électoral ; CE, 16 janvier 1998, n°188892) dans les conditions suivantes :
- il est tenu compte de l'ordre de la liste déposée à la préfecture et non de l'ordre de la liste figurant sur les bulletins de vote (CE, 6 mai 1985, Elections municipales de Moreuil),

- la parité n'est pas applicable, notamment si le candidat remplaçant ne souhaite pas exercer le mandat municipal,
- le maire dresse un procès-verbal d'installation du conseiller municipal qui a accepté de pourvoir la vacance du siège, afin de proclamer son élection et procède à l'affichage de ce procès-verbal afin de faire courir les délais de recours contre cette élection (articles L.248 et R.119 du code électoral ; circulaire n°INT/A/06/00075/C du 9 août 2006 relative à l'élection et au mandat des assemblées et exécutifs locaux).
- l'élu remplaçant est intégré à la fin du tableau des conseillers municipaux,

Lorsqu'il n'y a plus de suivant de liste, il est procédé au renouvellement du conseil municipal:

1° Dans les trois mois de la dernière vacance, si le conseil municipal a perdu le tiers ou plus de ses membres, ou au moins la moitié des membres ou s'il compte moins de 4 membres dans l'année de renouvellement des conseils municipaux.

2° Dans les conditions prévues pour l'élection du maire et des adjoints, s'il est nécessaire de compléter le conseil avant l'élection d'un nouveau maire.

Dans toutes les communes
Il est nécessaire de compléter le conseil municipal par des élections complémentaires lorsqu'il y a lieu de procéder à l'élection du maire (article L.2122-8 CGCT).

Les conséquences sur les délégations de fonction et les indemnités de fonction :
L'arrêté de délégation de fonction est caduc dès que la démission est définitive (Rép. Min. n° 37821, JO AN du 6 mars 2000).
Le versement des indemnités de fonction est subordonné à l'exercice effectif des fonctions. Aussi, cette indemnité n'est plus systématiquement due lorsque l'élu démissionne :
- le maire qui reste conseiller municipal pourra percevoir une indemnité de fonction maximale égale à 6 % de l'indice 1027 si le conseil municipal a voté l'attribution de cette indemnité aux conseillers, ou une indemnité non plafonnée comprise dans l'enveloppe globale indemnitaire s'il reçoit une délégation,
- l'adjoint ne peut plus percevoir d'indemnités dès que la démission est définitive, s'il reste conseiller municipal, il pourra percevoir une indemnité selon les conditions précisées au point précédent pour le maire,
- le conseiller municipal ne peut plus percevoir d'indemnités dès que sa démission est définitive, car il n'a plus la qualité d'élu.

Si le conseiller n'a pas précisé dans son courrier une date de démission postérieure à celle de la réception du courrier de démission par le maire, la prise d'effet de cet acte de démission est la date de réception par le maire.
Dès lors il sera mis fin au paiement des indemnités de fonction à partir de cette date.

Pour le maire et l'adjoint, la démission produit ses effets dès l'acceptation donnée et notifiée à l'intéressé par le préfet (CE, 6 février 1974, n° 089201).

Lorsque le maire ou l'adjoint précise dans sa lettre de démission une date de prise d'effet de sa démission, ce report peut être refusé par le Préfet (CE Ass, 26 mai 1995, n^{os} 167914 et 168932). Dans ce cas, les indemnités cesseront d'être versées à la date où le préfet a accepté la démission.

La démission d'office

La démission d'office est, en fait, une forme de « *révocation* » : l'élu municipal est démis de ses fonctions contre sa volonté, principalement dans deux hypothèses.

Le refus de remplir une des fonctions dévolues par les lois
Tout élu qui, « *sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions dévolues par les lois est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif* » (article L.2121-5).

Trois conditions, strictement entendues, sont donc posées pour qu'il y ait légalement, démission d'office :

- La « *fonction dévolue par les lois* » doit être explicitement prévue par une loi ou par un texte réglementaire, et cela, à titre obligatoire. Ainsi, depuis 1982, les absences successives au conseil municipal d'un adjoint ou d'un conseiller municipal ne peuvent, à elles seules, justifier une démission d'office (CE, 6 novembre 1985, n° 66842). Par contre, le refus d'exercer la présidence d'un bureau de vote (CE, 21 octobre 1992, n° 138437) ou les fonctions d'assesseur de bureau de vote (TA Strasbourg, 15 avril 1998, Maizery) entraînent la démission d'office.

- Le refus de l'élu peut résulter « *soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation* ». Dans tous les cas, le refus de l'élu doit être clair et univoque (TA Nancy, 30 juillet 2002, n° 02966; TA Amiens, 18 juillet 2002, n° 021245).

- L'élu ne doit pas avoir évoqué une excuse valable. Le refus de devenir adjoint pour un conseiller municipal d'opposition (CAA Nantes, 4 février 1999, n° 98NT02546) ou la production d'un arrêt de travail et d'un certificat médical (CAA Versailles, 30 décembre 2004, n° 04VE01719) sont considérés comme des excuses valables. Par contre l'excuse fondée sur des charges de famille n'est pas valable (CE, 21 mars 2007, n° 278438).

L'autorité compétente, après avoir constaté le refus de l'élu, saisit le tribunal administratif dans un délai d'un mois (ce délai est impératif), à compter du jour où elle a eu connaissance du refus.
Le tribunal administratif a, lui aussi, un mois pour statuer.
Lorsque le tribunal prononce la démission d'un élu, le greffier en chef informe l'intéressé en lui faisant connaître qu'il dispose d'un délai d'un mois pour se pourvoir devant la cour administrative d'appel.
L'élu démis d'office est inéligible pour un an.

L'inéligibilité ou l'incompatibilité postérieure à l'élection
Il y déclaration de démission d'office si un élu est placé, pour une cause survenue postérieurement à son élection, dans une situation d'incompatibilité ou d'inéligibilité (*article L.230 et L.231 du code électoral*).
S'agissant des cas d'inéligibilité et d'incompatibilité, cf. Fiche Technique n° 2 : « *Les inéligibilités et les incompatibilités* » relatif au « Conseil Municipal ».
La déclaration de démission d'office incombe au préfet. Mais tout électeur de la commune peut demander au préfet de la prononcer.
La décision du préfet peut faire l'objet d'une réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de sa notification.
Le tribunal juge, sauf recours devant le Conseil d'Etat, selon les règles prévues pour le contentieux des opérations électorales des articles L.249 et L.250 du code électoral.
Il appartient au Conseil d'Etat de statuer en premier et dernier ressort sur la réclamation dirigée contre un arrêté préfectoral déclarant un conseiller municipal démissionnaire d'office de son mandat lorsque le tribunal administratif n'a pas statué sur cette réclamation dans le délai prescrit à l'article R.120 du code électoral (CE, 5 février 1990, n° 102920).
Si le tribunal prononce sa décision après ce délai (2 mois), son jugement encourt l'annulation (CE, 16 décembre 1994, n° 121071).
Le requérant déclaré démissionnaire d'office de ses mandats de conseiller municipal et de maire peut, après l'intervention de l'arrêté préfectoral, s'il le conteste devant le tribunal administratif, après dessaisissement de celui-ci devant le Conseil d'Etat, continuer à exercer ses mandats (CE, n° 121071 précité).
Toutefois, lorsqu'un conseiller municipal est déclaré démissionnaire d'office à la suite d'une condamnation pénale définitive, le recours contre l'acte de notification du préfet n'est pas suspensif.

18- QUI A LE DROIT A L'HONORARIAT ?

Aux termes des dispositions de l'article L.2122-35, « *l'honorariat est conféré par le représentant de l'Etat dans le département aux anciens maires, maires délégués et adjoints qui ont exercé des fonctions municipales pendant au moins dix-huit ans. Sont comptés pour une durée de six ans les mandats municipaux qui, par suite de dispositions législatives, ont eu une durée inférieure à six ans, à condition qu'elle ait été supérieure à cinq ans.*
L'honorariat ne peut être refusé ou retiré par le représentant de l'Etat dans le département que si l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation entraînant l'inéligibilité.
L'honorariat des maires, maires délégués et adjoints n'est assorti d'aucun avantage financier imputable sur le budget communal ».

Les conditions à remplir pour l'obtention de l'honorariat

Les intéressés doivent avoir cessé les fonctions pour lesquelles l'honorariat est demandé

Toutefois, rien ne s'oppose à ce que les anciens maires, maires délégués et adjoints continuent d'exercer les fonctions de conseiller municipal (Rép. Min n° 26562, JO AN, 17 septembre 2013, p. 9728).
Dans l'hypothèse où ils seraient réélus maires ou adjoints, l'honorariat qui leur aurait été conféré ne devrait pas être remis en cause.

Les intéressés doivent avoir effectivement dix-huit ans de mandat

S'agissant des anciens maires, maires délégués et adjoints : l'article L.2122-35 prévoit que sont requis pour bénéficier de l'honorariat dix-huit ans d'exercice de fonctions municipales.
Les fonctions non seulement de maire ou d'adjoint, mais encore de conseiller municipal sont prises en considération pour le décompte de ces dix-huit ans dès lors qu'à un moment quelconque les intéressés ont exercé les fonctions de maire, maire délégué ou adjoint.
Par ailleurs, il n'est pas nécessaire pour obtenir l'honorariat que les fonctions municipales aient été assurées de façon continue dès l'instant où, malgré les interruptions, le total atteint dix-huit années. De plus, pour l'application de cette disposition, sont comptés pour une durée de six ans les mandats municipaux qui, par suite de dispositions législatives, ont eu une durée inférieure à six ans, à condition qu'elle ait été supérieure à cinq ans.

Les intéressés ne doivent avoir fait l'objet soit au cours de leur mandat, soit pendant la période d'interruption de ce mandat, soit depuis qu'ils ont cessé de l'exercer, d'aucune condamnation entraînant l'inéligibilité, et n'ayant été amnistiée, effacée par la réhabilitation ou réputée non avenue.

Les modalités d'octroi et de retrait de l'honorariat

Les élus qui souhaitent obtenir l'honorariat doivent adresser leur demande au préfet avec justifications à l'appui détaillant le lieu et, la ou les périodes pendant lesquelles ils ont exercé leurs fonctions. En conséquence, une délibération par laquelle un conseil municipal sollicite l'octroi de l'honorariat en faveur d'un élu ne peut être suivie d'effet.

Il appartient au préfet de déterminer si l'intéressé remplit les conditions fixées par la loi pour obtenir cette distinction.
Il doit notamment vérifier si l'élu a fait l'objet d'une condamnation entraînant l'inéligibilité, en demandant la production d'un casier judiciaire auprès des services du casier Judiciaire National de Nantes.
De fait, l'honorariat ne peut être refusé ou retiré par le préfet que si l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation entraînant l'inéligibilité.

L'honorariat n'est assorti d'aucun avantage financier imputable sur le budget communal.

Il convient de préciser que l'honorariat ne constitue pas une fonction à laquelle serait attachée la qualité d'officier de police judiciaire qui justifie la délivrance aux maires ou aux adjoints d'une carte d'identité à barrement tricolore ; l'octroi d'un tel titre d'identité aux maires et adjoints honoraires a été jugé ni nécessaire ni souhaitable (Rép. Min, n° 2579, JO Sénat, 23 octobre 1986, p. 1499).

Enfin, le Ministre dans une réponse ministérielle précise que le texte sur l'honorariat n'a pas pour finalité de décerner automatiquement ce titre à tout élu, ce titre doit en effet garder un caractère exceptionnel (n° 35253, JO AN, 14 décembre 2004, p. 10041).

19- L'ALLOCATION DIFFERENTIELLE DE FIN DE MANDAT

L'allocation de fin de mandat a été instituée par l'article 69 I de la loi démocratie de proximité du 27 février 2002. Elle a pour objectif d'aider financièrement les élus qui, pour exercer leur fonction élective, ont interrompu leur activité professionnelle.

Son champ d'application

Conformément à la loi démocratie de proximité les élus pouvant prétendre à cette aide, sont les suivants :

- les maires des communes de plus de 1 000 habitants,
- les adjoints au maire des communes de plus de 10 000 habitants s'ils ont reçu délégation,
- les présidents des EPCI, les vice-présidents des EPCI de plus de 10 000 habitants qui ont reçu délégation,
- les présidents de conseil régional et de conseil départemental,
- les vice-présidents de conseil régional et de conseil départemental toujours s'ils ont reçu délégation.

Les conditions à remplir

Pour bénéficier de cette allocation l'élu doit avoir cessé ses fonctions électives et répondre à l'une des conditions posées par l'article L2123-11-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), c'est-à-dire :

- être inscrit à Pôle emploi
- avoir repris une activité professionnelle lui procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'il percevait au titre de sa dernière fonction élective.

A noter, que le bénéficiaire est tenu de faire connaître tout changement de situation au regard du montant des ressources qu'il perçoit.

L'élu concerné doit faire la demande de cette aide auprès de la Caisse des dépôts et consignation, accompagnée des pièces justificatives permettant de déterminer le montant de l'allocation, cinq mois au plus tard après l'issue du mandat.

Montant et modalités de versement

Le montant de cette allocation, comme le prévoit l'article L2123-11-2, ne peut dépasser est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

L'allocation est versée pendant une période d'un an au plus. Elle n'est pas cumulable avec celles que l'élu pouvait percevoir au titre de ses mandats de conseiller départemental ou régional

Il est à préciser qu'à compter du septième mois suivant le début du versement de l'allocation, son montant est porté à 40 %.

Le versement sera effectué par un fonds de financement géré par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Financement de l'allocation

Le fonds, alimenté par une cotisation obligatoire annuelle versée par les communes de plus de 1.000 habitants, les départements, les régions et les EPCI à fiscalité propre, est géré par

la Caisse des dépôts et consignations. Les collectivités territoriales et les EPCI assujettis à cette cotisation obligatoire doivent transmettre chaque année, à la demande de la Caisse des dépôts, un état retraçant l'assiette ainsi que le montant de la cotisation à leur charge.

L'assiette de la cotisation obligatoire est constituée par le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées par la collectivité ou l'établissement à ses élus.

Le taux de cette cotisation, fixé par décret compte tenu des besoins de financement du fonds, ne peut excéder 1,5 %. Le d**écret n° 2019-546 du 29 mai 2019** a fixé ce taux à 0,2 % du montant total des indemnités maximales susceptibles d'être versées aux bénéficiaires potentiels du fonds. La cotisation est versée au plus tard le 1er décembre de l'année au titre de laquelle elle est due, l'appel à cotisation est transmis au plus tard le 15 octobre.

DEUXIEME PARTIE
LES DEVOIRS ET RESPONSABILITES DE L'ELU LOCAL

20 - Quel est le sort du conseiller municipal qui se retrouve en situation d'inéligibilité ou d'incompatibilité postérieurement à son élection ?

21 - Quelles sont les règles de cumul des mandats ?

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

23 - Les élus peuvent-ils encourir des sanctions disciplinaires ?

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

25 - Quels sont les délits intentionnels pour lesquels les élus peuvent être poursuivis ?
Fiche technique n° 7 : La notion de conseiller intéressé

26 - Dans quelles circonstances la responsabilité civile de l'élu peut-elle être engagée ?
Fiche technique n° 8 : L'assurance personnelle du maire

27 - Quelles sont les caractéristiques de la gestion de fait ?
Fiche technique n° 9 : La notion de gestion de fait lorsqu'un élu est membre d'une association

28 - Mauvaise gestion des deniers communaux : comment l'élu peut-il être déclaré responsable devant les juridictions financières ?

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

20- QUEL EST LE SORT DU CONSEILLER MUNICIPAL QUI SE RETROUVE EN SITUATION D'INELIGIBILITE OU D'INCOMPATIBILITE POSTERIEUREMENT A SON ELECTION ?

Pour se présenter aux élections municipales, les candidats ne doivent pas se trouver dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité proscrit par la loi électorale, sauf à voir leur élection invalidée. Une fois élus, ils ne doivent pas non plus se retrouver, pour quelque raison que ce soit, en situation d'inéligibilité ou d'incompatibilité car le code électoral impose qu'il soit alors mis fin à leur mandat.

La distinction entre inéligibilité et incompatibilité

L'inéligibilité, comme le terme l'indique, interdit de se présenter à une élection. Si la personne en situation d'inéligibilité est élue, cette élection est illégale et, par voie de conséquence, automatiquement déclarée nulle.

L'incompatibilité est définie comme l'interdiction faite au titulaire d'un mandat électoral de cumuler celui-ci avec des fonctions qui pourraient en compromettre l'exercice. A la différence de l'inéligibilité, l'incompatibilité ne vicie pas l'élection mais elle oblige l'élu à choisir entre le mandat qu'il a sollicité et la fonction qu'il détient par ailleurs et qui s'avère incompatible en raison de sa nature. Il dispose d'un court délai après son élection pour opter entre sa fonction élective et sa fonction déclarée incompatible par la loi.

Les différents cas d'inéligibilité

On distingue trois types d'inéligibilité :

L'inéligibilité liée à la personne en raison de la perte de sa capacité électorale.
Sont concernés :
- Les individus privés du droit électoral, c'est-à-dire de leur droit de vote ou d'éligibilité par suite d'une décision judiciaire en application des lois qui autorisent cette privation (art. L.230 et L.233 du code électoral).
- Les personnes qui ne justifient pas avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national (art. L.45 du code électoral).
- Les personnes majeures placées sous tutelle ou sous curatelle (art. L.230 du code électoral).
- Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne autres que la France déchus du droit d'éligibilité dans leur Etat d'origine (art. L.O.230-2 du code électoral).

L'inéligibilité en raison de manquements graves au droit électoral ou aux devoirs des élus.
Sont concernés :
- Les candidats déclarés inéligibles par une décision du juge de l'élection ou du Conseil constitutionnel, pour avoir enfreint la législation sur les comptes de campagne, et dont l'inéligibilité court encore, la durée maximale de l'inéligibilité prononcée pouvant être de trois ans (art. L.234 et L.118-3/L.O.136-1 du code électoral). Ce dernier article modifié par la loi du 2 décembre 2019, visant à clarifier diverses dispositions du code électoral, précise qu'en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales le Conseil Constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les délais requis, dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales ou celui dont le compte de campagne a été rejeté de bon droit.

- Les candidats déclarés inéligibles par une décision du juge de l'élection ou du Conseil constitutionnel, pour avoir accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin, et dont l'inéligibilité court encore, la durée maximale de l'inéligibilité prononcée pouvant être de trois ans (art. L.234 et L.118-4/L.O. 136-3 du code électoral).
- Les personnes condamnées pour n'avoir pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale ou leur déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique , pour avoir omis de déclarer une partie substantielle de leur patrimoine ou de leurs intérêts ou pour avoir fourni une évaluation mensongère de leur patrimoine, lorsqu'une peine complémentaire d'inéligibilité a été prononcée, celle-ci pouvant atteindre dix années lorsque la personne condamnée était titulaire d'un mandat électif public au moment des faits (article 26-I de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) voir question n° 29 : *« Transparence de la vie publique : quelles obligations pour les élus ? »*.
- Les conseillers municipaux ayant refusé de remplir une des fonctions qui leur sont dévolues par les lois sans excuse valable et qui pour ce motif ont été déclarés démissionnaires par le tribunal administratif en application de l'article L.2121-5 du CGCT (art. L.235 du code électoral). L'inéligibilité est temporaire, le conseiller dont la démission a été prononcée redevenant éligible au terme d'un délai d'un an.

L'inéligibilité liée aux fonctions ou activités professionnelles exercées (art. L.231 du code électoral) :

- Le législateur a fixé une liste importante de personnes inéligibles au mandat de conseiller municipal, en raison de l'exercice de fonctions susceptibles d'influencer les électeurs. La raison d'être de cette inéligibilité est ainsi d'éviter que la qualité du candidat, en considération de ses fonctions, de sa proximité avec la population, de son implication possible dans la vie locale, influe sur le scrutin et en fausse la sincérité.
L'article L.231 précise les cas d'inéligibilités :

Sont inéligibles pour ce motif :

- Les représentants de l'Etat et hauts fonctionnaires des préfectures et sous préfectures, dans le ressort où ils exercent ou ont exercé récemment leurs fonctions, depuis :
  - Depuis moins de trois ans pour les préfets de région et les préfets,

  moins de deux pour les sous-préfets, les secrétaires généraux de préfecture et les directeurs de cabinet de préfet, moins d'un an pour les sous-préfets chargés de mission auprès d'un préfet et les secrétaires généraux ou chargés de mission pour les affaires régionales ou pour les affaires de Corse.
  Certains fonctionnaires d'Etat, dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois, il s'agit :

  - des magistrats des cours d'appel
  - des membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes
  - des officiers et sous-officiers de gendarmerie ainsi que les officiers supérieurs et généraux des autres corps militaires
  - des magistrats des tribunaux judiciaires
  - des fonctionnaires des corps actifs de la police nationale
  - des comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire et les entrepreneurs de services municipaux
  - les ingénieurs en chef ; ingénieurs divisionnaires des travaux publics de l'Etat, les chefs de section principaux et chefs de section des travaux publics des l'Etat en tant que chargés d'une circonscription territoriale de voirie

- Certains cadres territoriaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois. Il s'agit des cadres exerçant notamment au sein du conseil régional, du conseil départemental, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les fonctions de :
  - directeur général des services,
  - directeur général adjoint des services,
  - directeur des services,
  - directeur adjoint des services ou chef de service,
  - directeur de cabinet,
  - directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président,
  - président de l'assemblée
  - président du conseil exécutif

- Le législateur a également rendu inéligibles au mandat de conseiller municipal certaines personnes qui, du fait de leur situation ou activité professionnelle, seraient susceptibles, si elles étaient élues, d'être en conflit d'intérêts. La raison d'être de cette inéligibilité est ainsi d'éviter tout risque de confusion entre l'intérêt public que doit défendre l'élu tout au long de son mandat et son intérêt personnel. Sont concernés :
  - Les agents salariés de la commune, inéligibles au conseil municipal de la commune qui les emploie. Ne sont toutefois pas concernés les fonctionnaires publics ou les personnes exerçant une profession indépendante qui rendent des services à la commune et reçoivent à ce titre une indemnité de celle-ci (cas, par exemple, de l'instituteur rétribué pour surveiller la cantine scolaire ou du cafetier recevant une rémunération pour l'installation d'une cabine téléphonique dans son établissement). Demeurent éligibles également, dans les communes de moins de 1000 habitants, les personnes qui ne sont agents salariés de la commune qu'au titre d'une activité saisonnière ou occasionnelle.
  - Les entrepreneurs de services municipaux dans les communes où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions entrepreneuriales depuis moins de six mois. Il s'agit des entrepreneurs qui sont chargés, de manière durable, de prestations de services pour le compte de la commune en vertu d'un contrat passé avec celle-ci. La convention doit porter sur l'exécution d'un service public communal impliquant à ce titre un droit de contrôle de la commune sur les prestations rendues. La notion d'entrepreneur de services municipaux est entendue de façon large : lorsque le contrat n'est pas conclu avec une personne physique mais avec une personne morale, elle s'applique à toutes les personnes qui exercent un rôle prédominant ou détiennent un pouvoir prépondérant au sein de l'entreprise.

Pour plus de détails sur les différents cas d'inéligibilité, nous vous renvoyons à l'étude publiée dans le *Conseil en Diagonale* consacré aux élections municipales et communautaires sous la question suivante : *« Qui peut être considéré comme inéligible au conseil municipal ? »*.

Les différents cas d'incompatibilité

On distingue trois types d'incompatibilité :

Les incompatibilités liées à la pluralité de mandats électoraux :
Ces incompatibilités visent principalement, d'une part à garantir que la personne élue exerce son mandat électif dans toute sa plénitude et, d'autre part, à favoriser le renouvellement des

élus dans les différentes assemblées. Pour le mandat de conseiller municipal, les incompatibilités avec d'autres fonctions électives sont fixées comme suit :

- Une personne ne peut détenir qu'un seul mandat de conseiller municipal car interdiction est faite d'être membre de plusieurs conseils municipaux (art. L.238 du code électoral).
- Un conseiller municipal ne peut détenir qu'un seul autre mandat local parmi ceux-ci : conseiller régional, conseiller départemental (art. L.46-1 du code électoral).
- Un ressortissant d'un autre Etat de l'Union européenne ne peut être membre d'un conseil municipal en France et membre dans un autre Etat de l'Union de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de base (art. L.O.238-1 du code électoral).

Concernant plus largement les règles, actuelles et à venir, de cumul des différents mandats électoraux (mandats nationaux ou de représentant au Parlement européen d'une part et mandats locaux d'autre part) et des fonctions électives, les incompatibilités qu'elles fixent et les choix qui s'imposent en conséquence aux élus, nous vous renvoyons à l'étude publiée sous la question n° 20 : « *Quelles sont les règles de cumul des mandats ?* ».

Les incompatibilités liées aux fonctions exercées :
Ces incompatibilités concernent les fonctionnaires ou assimilés et interdisent de cumuler le mandat de conseiller municipal avec des fonctions qui pourraient compromettre l'exercice de ce mandat. Le fonctionnaire peut se faire élire pendant qu'il exerce ses fonctions mais, s'il se trouve en situation d'incompatibilité, il devra alors choisir entre ce mandat électif et son emploi. Ce régime d'incompatibilités vise à prévenir les conflits d'intérêts, le législateur considérant que le titulaire de deux fonctions publiques, dont l'une est élective, ne doit pas pouvoir se trouver dans la situation où il aurait à défendre simultanément des intérêts contradictoires entre eux. Les fonctions de conseiller municipal sont ainsi incompatibles avec celles :

- de militaires de carrière ou assimilé, en activité de service ou servant au-delà de la durée légale (art. L.46 du code électoral) ;
- de préfet, sous-préfet ou secrétaire général de préfecture (art. L.237 1° du code électoral) ;
- de fonctionnaires des corps de conception et de direction et de commandement et d'encadrement de la police nationale (art. L.237 2° du code électoral) ;
- de président, vice-président ou magistrat de chambres régionales des comptes, dans le ressort de la chambre régionale à laquelle appartient ou a appartenu depuis moins de cinq ans le magistrat (art. L.222-3 du code des juridictions financières) ;
- de représentant légal des établissements publics de santé, des hospices publics ou des maisons de retraite publiques dans la ou les communes de rattachement de l'établissement où il est affecté (art. L.237 2° du code électoral) ;
- de personnel salarié au sein du centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune (art. L.237-1 du code électoral).

Deux incompatibilités spécifiques liées aux fonctions concernent les conseillers communautaires.
Le mandat de conseiller communautaire est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié au sein :

- de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou de ses communes membres (art. L.237-1 du code électoral) ;
- du CCAS créé par l'EPCI (art. L.237-1 du code électoral).

Les incompatibilités liées aux liens de parenté dans les communes de plus de 500 habitants :
Dans ces communes, le nombre des ascendants et descendants, frères et sœurs, qui peuvent être simultanément membres du même conseil municipal est limité à deux (art.

L.238 du code électoral). Cette règle répond au souci d'éviter toute entente familiale au sein du conseil municipal qui se réaliserait au détriment de la défense de l'intérêt de la commune. Elle ne s'applique pas aux conjoints et aux alliés (beaux-parents, belles-filles et beau-fils, belles-sœurs et beaux-frères).

L'élu municipal qui se retrouve en situation d'inéligibilité ou d'incompatibilité pour une cause survenue postérieurement à son élection doit être déclarée démissionnaire d'office

L'élu municipal qui se retrouve en situation d'inéligibilité pour une cause survenue postérieurement à son élection doit être déclaré démissionnaire d'office

L'article L.236 du code électoral dispose que tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par les articles L.230 (inéligibilité par perte de la capacité électorale) et L.231 (inéligibilité liée aux fonctions ou activités professionnelles exercées) du même code est immédiatement déclaré démissionnaire par arrêté du préfet. L'élu concerné peut toutefois contester, dans les 10 jours, la décision du préfet devant le tribunal administratif et faire appel du jugement rendu par ce dernier auprès du Conseil d'Etat.

Lorsqu'il a connaissance de la situation d'inéligibilité, le préfet est tenu de déclarer l'élu démissionnaire d'office. Si le préfet néglige de le faire, tout électeur de la commune peut lui demander de prononcer la démission d'office de la personne. Au cas de refus du préfet, les électeurs peuvent alors saisir le tribunal administratif à cette fin (CE, 8 janvier 1992, n° 120282 ; CE, 20 octobre 2010, n° 340243).

Il existe deux cas où la démission d'office est prononcée, non par le préfet, mais directement par le juge :

- le premier cas est celui où le juge de l'élection, comme il en a la faculté, déclare inéligible et démissionnaire d'office le candidat élu, pour un manquement aux règles relatives aux comptes de campagne (art. L.118-3 dernier alinéa du code électoral : *« si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office »*) ;
- le second cas est celui où après avoir été saisi par le maire, le juge administratif prononce la démission d'office du conseiller municipal pour avoir refusé d'accomplir l'une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi (art. L.2121-5). Il est juste d'indiquer qu'en ce cas et à la différence du précédent, la démission d'office n'est pas la conséquence mais la cause de l'inéligibilité, puisque le conseiller démissionné devient inéligible pour un an.

La démission d'office, prononcée par le préfet ou par le juge, équivaut à une révocation, l'élu perdant son mandat de conseiller municipal et, le cas échéant, ses fonctions de maire ou adjoint (CE, 29 avril 1970, Agard Lafon, rec. Lebon p. 282). S'il est également conseiller communautaire, l'élu perd également ce mandat.

Il faut souligner cependant que la procédure de démission d'office ne peut pas être mise en œuvre par le préfet lorsque la cause d'inéligibilité est découverte en cours de mandat mais qu'elle existait déjà antérieurement à l'élection du conseiller. Le juge de l'élection, s'il avait été saisi à l'époque, aurait pu alors annuler l'élection du conseiller, mais une fois que celle-ci est devenue définitive, la découverte tardive de la cause d'inéligibilité ne permet pas au préfet de la remettre en cause (CE, 23 octobre 1970, Carpentier, rec. Lebon Tables p. 1056 : conseiller ayant la qualité d'entrepreneur des services municipaux au moment de son élection).

L'élu municipal qui se retrouve en situation d'incompatibilité pour une cause survenue postérieurement à son élection doit également être déclaré démissionnaire d'office

Selon les dispositions de l'article L.239 du code électoral, tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'incompatibilité prévus par les articles L.46 (militaires de carrière ou assimilés), L.237 (fonctions supérieures au sein des préfectures, fonctions dans la police nationale ou de représentant légal des établissements publics de santé, des hospices publics ou des maisons de retraite publiques), L.237-1 (emploi salarié au sein du CCAS de la commune) et L. 238 (membre de plusieurs conseils municipaux ou parenté) du même code est immédiatement déclaré démissionnaire par arrêté du préfet.

Il en va de même pour le conseiller communautaire qui se retrouve en situation d'incompatibilité pour une cause survenue postérieurement à son élection (par exemple, s'il est recruté par une commune membre de l'EPCI). La procédure de démission d'office est mise en œuvre de la même façon que pour les conseillers municipaux.

Les voies et délais de recours sont identiques à ceux prévus au cas de la démission d'office pour cause d'inéligibilité.
Le préfet est tenu de déclarer le conseiller démissionnaire dès lors que celui-ci n'a pas exercé son droit d'option et a décidé de conserver ses fonctions ou son emploi. De la même façon, au cas de refus du préfet, les électeurs peuvent alors saisir le tribunal administratif à cette fin.

Toutefois, au cas d'incompatibilité pour liens de parenté dans les communes de plus de 500 habitants, l'élu qui se trouve postérieurement à son élection en situation d'incompatibilité du fait de sa parenté avec un ou plusieurs autres conseillers continuera à occuper ses fonctions jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal (art. L.239 du code électoral).

S'agissant des cas d'incompatibilité pour pluralité de mandats électoraux, des dispositions particulières prévues à l'article L.46-1 du code électoral s'appliquent. Elles ouvrent à l'élu, dans un délai de trente jours, le droit de choisir parmi ses mandats celui auquel il est mis fin. A défaut d'exercice par l'élu de son droit d'option dans ce délai, c'est le mandat le plus ancien qui prend fin de plein droit.
Cependant, tout membre d'un conseil municipal qui serait élu postérieurement conseiller municipal dans une autre commune cesse obligatoirement d'appartenir au premier conseil municipal (art. L.238 du code électoral). Il ne dispose pas d'un droit d'option entre les deux mandats.

21- QUELLES SONT LES REGLES DE CUMUL DES MANDATS ?

La réglementation en matière de limitation du cumul des mandats électoraux résulte de deux lois :
- la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux ;
- la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'application.

Les mesures adoptées par les deux lois susvisées afin de limiter le cumul des mandats établissent, en fait, une série d'**incompatibilités** entre eux. Aussi, il ne s'agit pas d'une interdiction pure et simple, les élus titulaires de plusieurs mandats pourront continuer à se présenter à une élection dont le mandat est incompatible avec celui qu'ils détiennent déjà, la régularisation de l'incompatibilité se faisant a posteriori généralement par démission du mandat antérieurement acquis qui est à la source de la situation d'incompatibilité. Il leur est possible de choisir le mandat qu'ils souhaitent exercer sous réserve du respect des dispositifs plus spécifiques mis en place pour chaque mandat.

D'une façon générale, on notera que les cumuls entre les divers mandats sont tolérés dans la limite de deux mandats.

Le régime des incompatibilités a été revu, à compter des élections 2014, par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 (dite loi « Valls »), relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. De plus, deux lois du 14 février 2014 (loi organique n° 2014-125 et loi n° 2014-126) interdisent, après le 31 mars 2017, le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député, sénateur et représentant au Parlement européen.

Dans un premier temps, sont donc présentées, les dispositions, à ce jour applicables, concernant la limitation du cumul des mandats et des fonctions électives pour les élus locaux, les députés et sénateurs ainsi que pour les représentants au Parlement européen.

Dans un deuxième temps seront précisées les modifications apportées par les lois de février 2014, qui seront applicables, à tout parlementaire, à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017.

Les règles de cumul de mandats applicables depuis les élections de 2014

Les représentants de mandats locaux

Titulaire de deux mandats locaux *(parmi conseiller régional, conseiller départemental,* ***conseiller municipal d'une commune de 1.000 habitants et plus****)* ***devenant député ou sénateur***

Le député placé en situation de cumul prohibé est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat de son choix, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif. A défaut d'option dans le délai imparti, le mandat local acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.

En cas d'élections acquises le même jour, l'intéressé est déclaré démissionnaire d'office du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.

Si la cause d'incompatibilité survient postérieurement à l'élection à l'Assemblée nationale, le droit d'option est ouvert à l'élu dans les mêmes conditions à compter de la date

de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité (articles L.O.141, L.O.297 et L.O.151 du code électoral).

Titulaire de deux mandats locaux** (parmi conseiller régional, conseiller départemental, **conseiller municipal d'une commune de 1.000 habitants et plus**) **devenant député au Parlement européen

L'élu doit démissionner d'un des mandats détenus antérieurement à l'élection l'ayant placé en situation d'incompatibilité, dans un délai de trente jours à compter de la proclamation de son élection au Parlement européen. A défaut d'option ou en cas de démission du mandat de représentant au Parlement européen, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit (articles L.46-1 et L.46-2 du code électoral).

***Titulaire de deux mandats locaux acquérant un troisième mandat local** (le mandat de conseiller municipal figure au nombre des mandats locaux soumis à limitation, quelle que soit la taille de la commune)*

L'élu doit démissionner d'un des mandats détenus antérieurement à l'élection l'ayant placé en situation d'incompatibilité, dans un délai de trente jours à compter de la date de l'élection. A défaut d'option ou en cas de démission du dernier mandat acquis, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit.

Par dérogation, un élu placé en situation d'incompatibilité du fait de son élection au conseil municipal d'une commune de moins de 1.000 habitants peut démissionner du mandat de son choix, sous trente jours à compter de l'élection l'ayant placé en situation d'incompatibilité. A défaut d'option, il est réputé avoir renoncé à son mandat le plus ancien (article L.46-1 du code électoral).

Titulaire de deux mandats locaux** (conseiller régional, conseiller départemental, conseiller municipal) **acquérant un troisième mandat local** par le **mécanisme du suivant de liste

L'élu doit dans un délai de trente jours à compter de la date de la vacance démissionner du mandat de son choix. A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste (articles L.270, L.272-6 et L.360 du code électoral).

Chef d'un exécutif local** (président de conseil régional, président de conseil départemental, maire) **devenant député européen ou député ou sénateur

La fonction de député ou sénateur ou celle de représentant au Parlement européen (depuis la loi n°2003-327 du 11 avril 2003) est compatible avec, au maxima, une des fonctions de chef d'exécutif local.

Nota : à compter du premier renouvellement des assemblées concernées suivant le 31 mars 2017, un député, un sénateur ou un parlementaire européen ne pourra plus cumuler son mandat avec les fonctions de maire, maire délégué et adjoint au maire, de président et vice-président d'EPCI, de président et vice-président de conseil départemental, de président et vice-président de conseil régional, *de président et de vice-président d'un syndicat mixte ; de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi* (loi organique n° 2014-125 et loi n° 2014-126 du 14 février 2014).

Chef d'un exécutif local** (président de conseil régional, président de conseil départemental, maire) **devenant titulaire d'une nouvelle fonction de chef d'un exécutif local

Il y a une stricte incompatibilité entre les fonctions de maire, de président de conseil départemental et de président de conseil régional (articles L.2122-4, L.3122-3 et L.4133-3 modifié par la loi du 17 mai 2014).

*Titulaire d'une **fonction de chef d'un exécutif local** désigné à la fonction de membre de la **Commission européenne**, du **directoire de la Banque centrale européenne** ou du **conseil de la politique monétaire de la Banque de France***

Tout titulaire d'une fonction exécutive locale désignée à l'une de ces fonctions cesse de ce fait même d'exercer sa fonction élective (articles L.2122-4, L.3122-3 et L.4133-3).

Dispositions particulières aux ***titulaires de fonctions électives locales***

Les présidents de conseil régional, les présidents de conseil départemental et les maires ayant dû démissionner de leur fonction pour cause de cumul prohibé ne peuvent recevoir de délégation jusqu'au terme de leur mandat de conseiller régional, de conseiller départemental ou de conseiller municipal (articles L.2122-4, L.3221-3, L.4231-3 et L.4422-15).

Les représentants au Parlement européen

Représentant au Parlement européen devenant député ou sénateur

Un représentant au Parlement européen élu député ou sénateur cesse de ce fait même d'exercer son mandat de représentant au Parlement européen (article 6-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977).

Représentant au Parlement européen titulaire d'un mandat local *(conseiller régional, conseiller départemental*[8]*,* ***conseiller municipal d'une commune de 1.000 habitants et plus***[9]***) acquérant un nouveau mandat local.***

Un représentant au Parlement européen qui acquiert postérieurement à son élection un mandat propre à le placer en situation de cumul prohibé, doit démissionner sous trente jours à compter de la proclamation des résultats d'un des mandats détenus antérieurement. A défaut d'option ou en cas de démission du dernier mandat acquis, le mandat le plus anciennement détenu prend fin de plein droit (article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977).

Suivant de liste d'un représentant au Parlement européen accédant à ce mandat et se trouvant, de ce fait, dans l'une des situations de cumul prohibé

Ce nouveau titulaire du mandat de représentant au Parlement européen doit, sous trente jours à compter de la date de la vacance, démissionner de l'un des mandats ou de la fonction visés par le régime d'incompatibilité applicable aux représentants au Parlement européen. A défaut, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste (article 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977).

Les députés et sénateurs

Le député devenant sénateur ou vice-versa

Le cumul des mandats de député et de sénateur est interdit. Tout député élu sénateur ou tout sénateur élu député cesse, de ce fait même, d'appartenir à la première assemblée dont il était membre. Toutefois, en cas de contestation, la vacance du siège n'est proclamée qu'après décision du Conseil constitutionnel confirmant l'élection.

Député ou sénateur devenant représentant au Parlement européen

Un député ou sénateur élu au Parlement européen cesse de ce fait même d'exercer son mandat de parlementaire national *(article L.O.137-1 du code électoral).*

Député ou sénateur devenant conseiller régional, conseiller départemental ou conseiller municipal d'une commune de 1.000 habitants ou plus

Le député ou sénateur dispose de trente jours à compter de la date de l'élection qui l'a placé en situation d'incompatibilité pour démissionner du mandat de son choix. A défaut d'option, le mandat acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit. En cas d'élections acquises le même jour, l'intéressé est déclaré démissionnaire d'office du mandat acquis

[8] Conformément aux dispositions de la loi n° 2013-402 du 17 mai 2013, à compter du prochain renouvellement général des conseils départementaux prévu en mars 2015, l'appellation « conseiller général » est remplacée par celle de « conseiller départemental ».

[9] Auparavant fixé à 3 500 habitants, le seuil d'incompatibilité avec le mandat de conseiller municipal a été porté à 1 000 habitants par la loi n° 2013-403 du 17 mars 2013.

dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants (articles L.O.141-L.O.297 et L.O.151 du code électoral).

Les règles de cumul de mandats applicables après le 31 mars 2017

Député ou sénateur devenant conseiller régional, conseiller départemental ou conseiller municipal d'une commune de 1.000 habitants ou plus

La loi organique du 14 février 2014 (n° 2014-125) prévoit un régime plus contraignant **en ne laissant plus le choix** au parlementaire se trouvant dans une situation de cumul. Ce dernier dispose toujours d'un délai de trente jours, à compter de la date de l'élection qui l'a placé en situation d'incompatibilité, pour démissionner d'un des mandats qu'il détenait antérieurement. A défaut d'option dans le délai imparti, le mandat acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit (I de l'article L.O.151 du code électoral). Tant qu'il n'est pas mis fin, dans les conditions prévues au I de l'article L.O.151, à l'incompatibilité mentionnée au premier alinéa du présent article, l'élu concerné ne perçoit que l'indemnité attachée à son mandat parlementaire et l'indemnité attachée à un autre de ses mandats de son choix (article L.O.141 modifié du code électoral).

Député ou sénateur titulaire d'un mandat exécutif local

La loi organique du 14 février 2014 dispose que le mandat de parlementaire national est incompatible avec principalement les fonctions de :
- maire d'arrondissement, maire délégué, adjoint au maire ;
- président et vice-président d'un EPCI ;
- Président et vice-président de conseil départemental ;
- Président et vice-président de conseil régional ;
- Président et vice-président d'un syndicat mixte.

Le parlementaire est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant d'un des mandats qu'il détenait antérieurement, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité. En cas d'élections acquises le même jour, il est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. A défaut d'option dans le délai imparti, le mandat acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit. Tant qu'il n'est pas mis fin, dans les conditions prévues au II de l'article L.O.151, à une incompatibilité mentionnée au présent article, l'élu concerné ne perçoit que l'indemnité attachée à son mandat parlementaire (nouveaux articles L.O.141-1 et L.O.151-II du code électoral).

Nota : la loi inclut désormais les fonctions d'adjoint au maire et de vice-président dans le champ des incompatibilités. De plus, l'importance des structures de coopération intercommunale dans la vie locale est prise en compte puisque les fonctions dirigeantes des EPCI (qu'ils soient ou non à fiscalité propre) sont désormais concernées par les règles de cumul.

Représentant au parlement européen devenant conseiller régional, conseiller départemental ou conseiller municipal d'une commune de 1.000 habitants ou plus

La loi du 14 février 2014 (n° 2014-126) relative au statut du parlementaire européen complète les dispositions applicables. En cas d'élections acquises le même jour, le représentant au parlement européen est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité en démissionnant du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.

Tant qu'il n'est pas mis fin à cette incompatibilité, l'élu concerné ne perçoit que l'indemnité attachée à son mandat parlementaire européen et l'indemnité attachée à un autre de ses mandats de son choix (article 6-3 modifié de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977).

Représentant au Parlement européen titulaire d'un mandat d'exécutif local

La loi du 14 février 2014 rend incompatible le mandat de parlementaire européen avec principalement les fonctions de :
- maire d'arrondissement, maire délégué, adjoint au maire ;
- président et vice-président d'un EPCI ;
- Président et vice-président de conseil départemental ;
- Président et vice-président de conseil régional ;
- Président et vice-président d'un syndicat mixte.

Les règles relatives à la sortie de situation d'incompatibilité sont les mêmes que celles décrites pour les députés et sénateurs (cf. supra).

Tant qu'il n'est pas mis fin à la situation d'incompatibilité, l'élu concerné ne perçoit que l'indemnité attachée à son mandat de représentant au Parlement européen (article 6-3- II modifié de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977).

Dispositions particulières aux ***titulaires de mandats locaux exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen***

Les membres du conseil municipal ou du bureau d'un EPCI exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne pourront recevoir ou conserver de délégation (articles L.2122-18 et L.5211-9 modifiés du CGCT), sauf si celles-ci portent sur les attributions exercées au nom de l'Etat telles que la publication et l'exécution des lois et règlement, l'exécution des mesures de sûreté générale et des fonctions spéciales qui lui sont délivrés par la loi (article L2122-27 du CGCT).

22- 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 considère que 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.

23- 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 Nancy req. 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[10]

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.
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.

[10] Cette sanction disciplinaire des exécutifs concerne également les présidents d'EPCI (article L.5211-2).

- 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.

24- 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, tels le 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 indirecte

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).

25- QUELS SONT LES DELITS INTENTIONNELS POUR LESQUELS LES ELUS PEUVENT ETRE POURSUIVIS ?

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[11].

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. ».*

[11] Voir la question n° 23 : « *Les élus peuvent-ils encourir des sanctions disciplinaires ?* »

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.

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 « écritures municipales ». 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.

FICHE TECHNIQUE N° 7
LA NOTION DE CONSEILLER INTERESSE

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'intérêts

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.

26- 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).

FICHE TECHNIQUE N° 8
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 que de 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.

27- 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.

FICHE TECHNIQUE N° 9
LA NOTION DE GESTION DE FAIT LORSQU'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., *JO Sénat, 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 leur immixtion 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.

28- MAUVAISE GESTION DES DENIERS COMMUNAUX : COMMENT L'ELU PEUT-IL ETRE DECLARE RESPONSABLE DEVANT LES JURIDICTIONS FINANCIERES ?

La responsabilité financière des élus peut être relevée à l'occasion de la mise en œuvre des divers dispositifs de contrôle des finances locales.
Aussi, pour déterminer les conditions dans lesquelles l'élu peut être mis en cause, il convient d'examiner les principaux mécanismes de contrôle opérés par la Chambre Régionale des Comptes (CRC). Ces contrôles sont au nombre de trois :

- le contrôle budgétaire,
- le jugement des comptes,
- l'examen de la gestion.

Nous étudierons ces trois mécanismes successivement.

Le contrôle budgétaire

Objet du contrôle
Ce contrôle a pour objet de veiller à la régularité des opérations financières.
Il porte sur les points suivants :

- la date de vote et de transmission du budget primitif ;
- l'équilibre réel du budget ;
- l'inscription et le mandatement des dépenses obligatoires ;
- le vote et l'équilibre du compte administratif.

Il s'agit ici d'un dispositif préventif purement administratif aboutissant à une régularisation avec, pour conséquence éventuelle, un dessaisissement de l'exécutif local au profit des instances de contrôle.

Procédure
En pratique, il appartient au préfet qui constate une irrégularité de saisir la CRC. Il informe la collectivité de cette saisine.
La CRC doit formuler des propositions, dans un délai d'un mois à compter de sa saisine, tendant au règlement d'office du budget s'il n'a pas été voté, ou au rétablissement de l'équilibre budgétaire, si le budget n'a pas été voté ou exécuté en équilibre réel.
Comme dans toute procédure contradictoire, le représentant de la collectivité ou de l'établissement public intéressé peut, à sa demande, faire valoir oralement ses observations et se faire assister d'une personne de son choix devant la CRC.
Si une nouvelle délibération de l'assemblée de la collectivité ou de l'établissement public ne comporte pas les mesures de redressement nécessaires, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet.
L'assemblée délibérante doit être informée dès sa plus proche réunion des avis rendus par la CRC et des arrêtés pris par le préfet.

Le jugement des comptes

Objet du contrôle
Il s'agit d'un contrôle juridictionnel de régularité des opérations faites par les comptables publics. Il consiste ainsi à vérifier

- non seulement que les comptes sont réguliers,
- mais surtout que le comptable a bien exercé l'ensemble des contrôles qu'il est tenu d'effectuer.

L'examen de la gestion

Objet du contrôle
Les CRC s'assurent ici de l'emploi régulier des crédits, des fonds et valeurs par l'ordonnateur. Il s'agit ici d'un examen de la gestion de l'élu, en sa qualité d'ordonnateur, non seulement quant à la régularité des opérations, mais aussi et surtout sur l'économie des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par l'assemblée délibérante.

En pratique, l'examen en la forme juridictionnelle du compte du comptable, et celui en la forme administrative de la gestion des ordonnateurs sont le plus souvent effectués concomitamment, par la même équipe de magistrats et d'assistants de vérification, selon une périodicité de 4 à 5 ans fixée par le programme de la chambre régionale.

C'est à cette occasion que peut être mise à jour une éventuelle responsabilité de l'élu si une gestion de fait est découverte (voir fiche technique n° 10 : *« La notion de gestion de fait lorsqu'un élu est membre d'une association »)*

Procédure
La CRC transmet dans un premier temps un rapport d'observations provisoires aux responsables successifs des entités contrôlées, qui peuvent alors répondre par écrit. Après analyse de ces réponses, la chambre arrête un rapport d'observations définitives (R.O.D.) qui peut à son tour faire l'objet d'une nouvelle réponse qui sera communiquée en même temps que le rapport de la chambre à l'assemblée délibérante.

Modalités de contrôle
- L'équipe de contrôle instruit « *sur pièces* » (et peut donc se faire communiquer tous les documents de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres organismes qui en dépendent) et « *sur place* ».
- La procédure est contradictoire : les intéressés doivent donc être en mesure de présenter leurs observations

Effets des observations, avis et recommandations
- Les observations de gestion et les recommandations des CRC n'ont pas de caractère contraignant pour leurs destinataires.
Cela étant, ceux-ci sont incités à les mettre en œuvre du fait du caractère public des rapports d'observation, le citoyen étant placé en situation d'arbitre. Par ailleurs, en s'attachant à vérifier le suivi de leurs recommandations, y compris par un nouveau contrôle, les CRC vérifient systématiquement leur bonne application.
- Les avis budgétaires des CRC n'ont pas non plus de valeur contraignante. Toutefois, lorsqu'ils comportent des recommandations à l'intention du préfet, celui-ci ne peut s'en écarter qu'en motivant sa décision.

Quelles sanctions les CRC peuvent-elles infliger ?
- Elles n'ont pas de pouvoir direct de sanction, sauf vis-à-vis des comptables publics (dont elles peuvent engager la responsabilité pécuniaire ou en prononçant des amendes) et des comptables de fait.
- Leurs contrôles visent avant tout à contribuer à améliorer la gestion publique, tout en respectant strictement le principe de la libre administration des collectivités locales.

Complément de lecture

La mise en cause de l'exécutif local devant la Cour de discipline budgétaire et financière

Très rarement, l'exécutif local peut être poursuivi devant la Cour de discipline budgétaire et financière, et ce dans deux cas, pour lesquels il peut être condamné au versement d'une amende :

- Soit en tant que président d'une société d'économie mixte ou d'une association para-administrative, si cette fonction n'est pas « *l'accessoire obligé* » de son mandat de maire (ce qui est le plus souvent le cas. La loi du 25 septembre 1948 modifiée définit les infractions : elles ont trait à des règles fiscales, et aux règles gouvernant l'exécution des recettes et dépenses publiques ou à la gestion des biens publics).

- Soit en tant qu'ordonnateur local, mais seulement pour quelques infractions étroitement définies : octroi à un tiers d'un avantage injustifié en réquisitionnant le comptable public pour faire procéder au paiement (exemple : paiement d'heures supplémentaires non effectuées par l'agent communal concerné) ou encore refus d'exécuter une décision de justice (exemple : décision condamnant la commune à payer des dommages et intérêts).

29- TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE : QUELLES OBLIGATIONS POUR LES ELUS ?

Les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 (lois n^{os} 20013-906 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[12].

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.

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.

[12] 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.

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.

INDEX ALPHABETIQUE

A

Abus d'autorité p. 123

Accident p. 67, 69, 73

Assemblée délibérante (séances) p. 44, 113

Association p. 141

Assurance personnelle de l'élu p. 135

Assurance défense p. 80

Attributs de fonction p. 13

Autorisation d'absence p. 36, 69

B

Bulletin municipal p. 77

C

CAREL p. 67

Carte d'identité p. 12

Chèque emploi universel p. 62

Cocarde p. 11

Collaborateurs
- de cabinet p. 52
- de groupes d'élus p. 52

Communication de documents p. 43

Conflit d'intérêts p. 131

Concussion p. 125

Conseiller intéressé p. 129

Contrôle budgétaire p. 143

Corruption passive p. 126

Cotisations p. 13, 65, 68

Crédits d'heures p. 39, 69

Cumul d'absence p. 37

Cumul d'indemnités p. 22

Cumul de mandats p. 107, 110

D

Déclaration
- d'intérêts p. 148
- de patrimoine p. 148

Défense p. 80

Délégation
- de fonction p. 16
- de signature p. 81
- octroi p. 49, 95
- retrait p. 85

Délit de favoritisme p. 125

Délits intentionnels p. 123

Délits non intentionnels p. 119

Démission :
- d'office p. 92
- volontaire p. 89

Deniers communaux p. 143

Détachement p. 42

Détournement de biens p. 126

Devoir de probité p. 124

Diffamation p. 73, 77

Dotation particulière « élu local » p. 56

Droit
- à la formation p. 53
- à l'information p. 43, 44
- d'expression p. 51
- de réponse p. 78

E

Ecrêtement p. 22

Echarpe tricolore p. 11

Elus minoritaires p. 49, 51

Enveloppe indemnitaire globale p. 17, 25

F

Faute détachable des fonctions p. 75

Faute personnelle p. 79, 133

Faux p. 125

Formation
- congé p. 55
- droit p. 53
- financement p. 59
- mutualisation p. 56
- refus p. 54

Frais
- d'aide à la personne p. 62
- d'aide et de secours p. 66
- d'assistance aux personnes âgées p. 62
- de déplacement p. 59, 61
- de garde d'enfants p. 64
- d'exécution d'un mandat spécial p. 63
- de représentation p. 63
- de séjour p. 64
- de transport p. 63

Frais de défense p. 76

FONPEL p. 72

G/H

Gestion de fait p. 141

Honorariat p. 95

I

Incompatibilité p. 93

Indemnités de fonction
- conditions d'octroi p. 15
- cumul p. 22
- déclaration p. 28
- différentielle p. 69
- écrêtement p. 22
- élus municipaux p. 13
- élus intercommunaux p. 16
- majoration p. 21
- modulation p. 21
- refus p. 22
- retenue à la source p. 29

Inéligibilité p. 93

Injure p. 73

Insigne p. 11

IRCANTEC p. 71

J/L

Jugement des comptes p. 143

Local p. 49

M

Majoration p. 21

Menaces p. 73

Mise en disponibilité p. 42

Modulation p. 21

O/P

Officier d'état civil p. 127

Protection sociale p. 75

Prise illégale d'intérêts p. 124

Propos critiques p. 77

Poursuites pénales p. 78, 123

R

Rémunération absence p. 37

Reprise emploi p. 41

Responsabilité civile p. 133

Responsabilité pénale p. 75, 120

Retenue à la source p. 29

Retraite :
- obligatoire p. 72
- par rente p. 72
- régime général p. 72

Revenu imposable p. 29

S/T

Sanctions disciplinaires p. 115

Séances (de l'Assemblée délibérante) p. 113

Suspension travail p. 41

Trafic d'influence p. 126

HAUTE-GARONNE INGENIERIE
AGENCE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE

54 Bd de l'embouchure
31200 TOULOUSE
05 34 45 56 56
atd31.fr
accueil@atd31.fr

CONSEIL DÉPARTEMENTAL HAUTE-GARONNE.FR