

Journal des Maires

ET DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

Supplément n° 1 au numéro de mars-avril 2014 - NON VENDU

GUIDE DE L'ÉLU LOCAL

101 CONSEILS

POUR BIEN
COMMENCER
SON MANDAT

CONSEIL MUNICIPAL

DÉMOCRATIE LOCALE

PERSONNEL COMMUNAL

STATUT DE L'ÉLU

PROTOCOLE

FINANCES COMMUNALES

ORGANISATION INTERCOMMUNALE

FINANCES INTERCOMMUNALES

NOUVEAU e-boutique du *Journal des Maires*



NOUVEAU
Possibilité de paiement
par carte bancaire

On nous le demandait... nous l'avons fait !

Désormais, vous pourrez acheter de nombreux articles sous forme numérique
parus dans le *Journal des Maires* :
modèles de discours, de délibération, fiches techniques,
dossiers, documents type...

C'est facile avec notre nouvelle e-boutique...

Rendez-vous sur

www.journaldesmaires.com

GUIDE DE L'ÉLU LOCAL 101 conseils pour bien commencer son mandat

Le *Journal des Maires* a réuni ici ses experts pour faire un tour d'horizon des nombreux aspects de la fonction d'élu local. Que vous soyez nouvel élu ou réélu, nous espérons que ces 101 conseils, que nous avons voulu très pratiques, vous aideront en ce début de mandat. Les huit rubriques de ce guide sont développées, de façon constante et au fur et à mesure de l'actualité, dans le *Journal des Maires*, mensuel d'information juridique de référence des collectivités locales.

CONSEIL MUNICIPAL 4 ▪ 10

1. Convoyer le conseil municipal
2. Savoir à quel moment organiser une séance du conseil municipal
3. Etablir l'ordre du jour
4. Inclure une rubrique « questions diverses » dans l'ordre du jour
5. Savoir sur quelle question délibérer
6. Présider les séances du conseil municipal
7. Permettre l'enregistrement des séances du conseil municipal
8. Accéder aux informations liées aux décisions à prendre
9. Respecter les droits des conseillers municipaux
10. Adopter un règlement intérieur
11. Fixer les règles de fonctionnement dans le règlement intérieur
12. Constituer des commissions municipales
13. Adopter les délibérations dans le cadre légal
14. Déléguer les compétences
15. Respecter une consigne de vote
16. Accroître le nombre d'adjoints
17. Supprimer un poste d'adjoint
18. Donner une délégation pour célébrer un mariage
19. Démissionner en cours de mandat
20. Organiser une élection complémentaire
21. Remplacer un conseiller municipal dont le poste devient vacant
22. Rédiger le procès-verbal de séance
23. Emettre un vœu d'intérêt local
24. Assurer le récolement des archives
25. Anticiper les conflits d'intérêt potentiels

DÉMOCRATIE LOCALE 11 ▪ 13

26. Connaître les droits de l'opposition municipale
27. S'exprimer dans les organes d'information
28. Accéder aux documents administratifs
29. Associer les habitants à la définition des politiques communales
30. Créer des comités consultatifs
31. Constituer des commissions d'appel d'offres
32. Prendre en compte le rôle des associations
33. Connaître les cas de recours contre l'élection du maire
34. Connaître les conditions de recours contre une délibération du conseil municipal

PERSONNEL COMMUNAL 14 ▪ 17

35. Préparer une cohabitation durable avec le personnel
36. Nommer éventuellement un adjoint au personnel
37. Mettre en place l'organisation des services pour le nouveau mandat
38. Mettre en place les instances paritaires
39. Choisir un nouveau collaborateur de cabinet
40. Se séparer de l'ancien secrétaire général ou faire le choix de la continuité
41. Supprimer des emplois de fonctionnaire
42. Mettre fin aux fonctions des agents contractuels
43. Repositionner certains postes « sensibles »
44. Embaucher des emplois d'avenir

STATUT DE L'ÉLU 18 ▪ 20

45. Fixer les indemnités de fonction
46. Se faire rembourser des frais
47. S'affilier au régime général de la sécurité sociale en qualité d'élu
48. Bénéficier de droits
49. Décider de s'affilier à une retraite facultative
50. Bénéficier de la protection de la collectivité

51. Connaître les cas d'assurance par la collectivité

52. Concilier son activité professionnelle et l'exercice de son mandat
53. Cesser son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat
54. Suivre une formation
55. Déclarer son patrimoine
56. Connaître ses droits en fin de mandat

PROTOCOLE 21 ▪ 24

57. Respecter le protocole lors des cérémonies publiques
58. Décider l'ordre des allocutions
59. Connaître les onze journées nationales annuelles
60. Respecter l'ordre des préséances
61. Configurer les lieux et les salles de cérémonies
62. Préparer les visites des officiels et des personnalités
63. Préparer les repas officiels
64. Porter le costume et l'écharpe tricolore
65. Demander une carte d'identité à barrement tricolore
66. Porter l'insigne officiel de maire
67. Utiliser les cocardes et macarons
68. Apposer la Marianne ou la photo du président de la République
69. Connaître les modalités d'octroi de l'honorariat
70. Se voir décerner une médaille
71. Pavoyer et mettre en berne les édifices publics

FINANCES COMMUNALES 25 ▪ 29

72. Voter le budget, si la municipalité sortante ne l'a pas voté
73. Modifier le budget voté sous la mandature précédente
74. Faire fonctionner la commune jusqu'au vote du budget
75. Organiser le débat d'orientation budgétaire
76. Voter le compte administratif
77. Reprendre, dès le budget primitif, les résultats de l'exercice précédent
78. Voter une décision modificative ou un budget supplémentaire
79. Bien distinguer les budgets annexes du budget principal
80. Mettre en place la commission communale des impôts directs
81. Décider les choix fiscaux
82. Faire le point sur les abattements de taxe d'habitation
83. Comprendre la présentation du budget pour son vote
84. Réaliser une analyse financière
85. Mettre en œuvre une prospective financière
86. Etablir un plan de trésorerie

ORGANISATION INTERCOMMUNALE 30 ▪ 32

87. Réviser les schémas départementaux de coopération intercommunale
88. Prendre en compte les superpositions
89. Accorder les délégations
90. Mettre en place une organisation réciproque
91. Gérer les prestations de service entre EPCI et communes membres
92. Répartir les sièges au sein de l'intercommunalité
93. Désigner les conseillers communautaires
94. Faire le point sur la mutualisation des services
95. Vérifier les éventuels doublons de personnel

FINANCES INTERCOMMUNALES 33 ▪ 34

96. Mettre en place la commission intercommunale des impôts directs
97. Choisir entre contributions budgétaires ou fiscalisées pour les syndicats
98. Opter pour la fiscalité additionnelle
99. Opter pour la fiscalité professionnelle unique
100. Décider d'unifier les taux de fiscalité à l'échelle intercommunale
101. Fixer le montant des attributions de compensation

Ce supplément de 32 pages intérieures (+ couverture) *Guide de l'élu local : 101 conseils pour bien commencer son mandat* est diffusé gratuitement avec le numéro de mars-avril 2014 aux abonnés du *Journal des Maires*.

E-mail : redaction@journaldesmaires.com – Internet : www.journaldesmaires.com – Ont collaboré à ce supplément : Kizzy Dupont, Guillaume Fabre, Clémence Gimont – Conception graphique, réalisation, dessins : Eloi Valat, Quentin Préau – Mentions légales : Siège social : 18, rue Pasquier, 75008 Paris – Commission paritaire : n° 1015 T 87258 – Directeur de la publication : O. Byrne – Imprimerie : Lesaffre (Tournai) – Dépôt légal : mars 2014.

Conseil municipal



1 Convoquer le conseil municipal

C'est le maire qui décide de réunir le conseil municipal à chaque fois qu'il le juge utile. La convocation, adressée par écrit, en général au domicile de chaque conseiller, dans un délai précis qui varie selon la population de la commune, indique l'ordre du jour établi par le maire.

Lorsque des circonstances particulières l'exigent, le maire peut aussi convoquer les conseillers municipaux en urgence, sans respecter les délais prévus par la loi. Il doit alors, dès l'ouverture de la séance, justifier le caractère urgent. Dans le cas contraire, les décisions prises au cours d'une telle séance sont illégales.

2 Savoir à quel moment organiser une séance du conseil municipal

Le conseil municipal doit se réunir au moins une fois par trimestre. Une telle périodicité suffit parfois, notamment quand la taille de la commune ne justifie pas de nombreuses décisions et que la faculté de délégation au maire a été largement utilisée. En complément, le maire peut convoquer le conseil chaque fois qu'il le juge utile.

Par contre, il est tenu de convoquer le conseil dans un délai maximal de trente jours quand la demande motivée lui en est faite par le préfet ou par le tiers au moins des membres du conseil municipal en exercice (la majorité dans les communes de moins de 3 500 habitants).

3 Etablir l'ordre du jour du conseil municipal

Le maire fixe l'ordre du jour, reproduit sur la convocation et porté à la connaissance du public. Il faut inscrire à l'ordre du jour toutes les questions sur lesquelles le conseil va être appelé à se prononcer.

Le maire est seul maître de l'ordre du jour. Le conseil municipal ne saurait, en aucun cas, discuter ou décider d'une

question importante qui n'aurait pas été, au préalable, inscrite à l'ordre du jour porté sur la convocation. Les délibérations portant sur des questions non inscrites à l'ordre du jour sont donc irrégulières.

La convocation, présentant l'ordre du jour de la séance du conseil municipal, doit être établie par le maire et mentionnée au registre des délibérations, et affichée ou publiée (article L. 2121-10 du CGCT). Cette convocation écrite doit être accompagnée d'une note de synthèse (cette disposition concerne exclusivement les communes de 3 500 habitants et plus), d'un projet de délibération et être adressée aux conseillers municipaux cinq jours francs avant la séance.

La communication de la convocation doit être faite par tout moyen matériel jugé approprié par la commune (article L. 2121-13-1 du CGCT).

La convocation – qui doit être mentionnée au registre des délibérations, affichée sur la porte de la mairie ou publiée – indiquera la date, l'heure ainsi que le lieu de la réunion. Surtout, il est indispensable qu'elle mentionne toutes les questions portées à l'ordre du jour. A défaut, la sanction est simple : l'annulation des délibérations correspondantes.

4 Inclure une rubrique « questions diverses » dans l'ordre du jour

Dans les petites communes, l'existence d'une rubrique « questions diverses » dans l'ordre du jour du conseil municipal est parfaitement envisageable. En revanche, le maire ne doit pas être tenté de l'utiliser abusivement et massivement pour s'exonérer de son obligation d'information des conseillers membres de l'assemblée.

Ce droit à l'information est un droit fondamental. Il faut prendre en compte le degré d'importance de la question pour la collectivité, afin d'évaluer la pertinence de son inscription dans cette rubrique « fourre-tout ». Par exemple, le domaine budgétaire, la réforme du plan local de l'habitat, ou encore la demande d'un permis de construire pour l'extension d'un bâtiment communal dans une petite commune ne sauraient être inscrits dans les questions diverses.

CONSEIL MUNICIPAL

5 Savoir sur quelles questions délibérer

Avant la séance d'un conseil municipal, chaque conseiller municipal peut prendre l'initiative de soumettre au maire l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la convocation, dans les délais et conditions qui peuvent être précisés par le règlement intérieur. Cette proposition doit, toutefois, être formulée assez tôt pour que le maire, s'il l'accepte, puisse l'inscrire à l'ordre du jour à temps, afin de respecter les délais d'envoi de la convocation et le droit d'information des élus exigés par les textes. Un conseiller ne peut pas présenter lui-même sa proposition au conseil municipal.

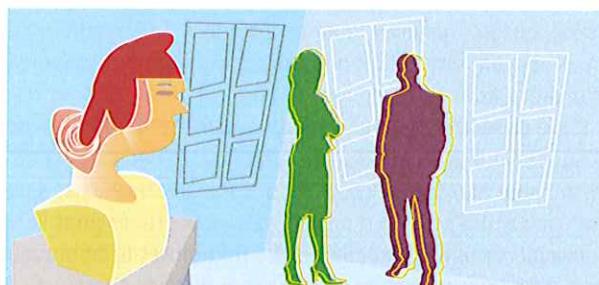
Par ailleurs, le maire ne peut pas donner une suite favorable à la demande d'examen d'une affaire présentée en début ou au cours d'une séance du conseil municipal. Une telle demande ne permettrait pas de respecter le droit d'information des élus prévu à l'article L. 2121-13 du CGCT, notamment dans les communes de 3 500 habitants et plus, qui exigent la transmission avec la convocation d'une note explicative de synthèse sur chaque affaire soumise à délibération (article L. 2121-12 du même code). La demande d'inscription d'une question doit être adressée au maire, par les conseillers municipaux, dans les délais et conditions fixés par le règlement intérieur du conseil municipal ou une délibération. Le maire ne peut donc accepter l'examen d'une question présentée en cours de séance par un conseiller, sauf si elle est mineure et se rattache aux « questions diverses ».

A NOTER Un refus du maire d'inscrire à l'ordre du jour d'un conseil municipal ultérieur la proposition d'un conseiller municipal doit être motivé, et peut faire l'objet, le cas échéant, d'un recours pour excès de pouvoir.

6 Présider les séances du conseil municipal

Le maire assume la présidence des séances du conseil municipal et dirige les débats. En cas d'empêchement, il est remplacé dans les conditions fixées par l'article L. 2122-17 du CGCT. Dans les séances où le compte administratif du maire est débattu, le conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même s'il n'est plus en fonction, assister à la discussion, mais il doit se retirer au moment du vote.

Le président procède à l'ouverture des séances, vérifie le quorum, dirige les débats, accorde la parole, rappelle les



orateurs à l'affaire soumise au vote. Il met fin, s'il y a lieu, aux interruptions de séance, met aux voix les propositions et délibérations, décompte les scrutins, juge conjointement avec le secrétaire de séance les épreuves des votes, en proclame les résultats, prononce la suspension ou la clôture des séances après épuisement de l'ordre du jour.

Le maire ne peut ouvrir la séance que si les règles de quorum sont respectées et il doit lever la séance si le quorum n'est plus atteint au cours de celle-ci ; à défaut, les délibérations qui seraient prises lors de la séance seraient illégales.

La levée de séance – signe de fin – est à distinguer de la suspension, laquelle consiste en une brève interruption. Le maire assume la police de l'assemblée : il peut ainsi faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui troublerait l'ordre public.

7 Permettre l'enregistrement des séances du conseil municipal

L'enregistrement sonore ou audiovisuel des séances est possible. Et, si le maire ne peut l'interdire d'une manière générale et absolue, il peut néanmoins en réglementer l'usage afin qu'il ne trouble pas la sérénité des débats.

Le principe posé à l'article L. 2121-18 du CGCT est clair : « Les séances des conseils municipaux sont publiques », en dehors du cas particulier des séances tenues à huis clos (auxquelles le public n'est pas autorisé à assister). Dès lors, la loi admet que ces séances puissent « être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle », aussi bien à l'initiative d'un membre de l'assistance que d'un conseiller municipal.

Cependant, afin d'éviter que ces enregistrements ne viennent perturber excessivement le bon déroulement de la séance, ce principe se voit limité par le pouvoir de « police de l'assemblée » dont dispose le maire (article L. 2121-16 du CGCT, alinéa 1). A ce titre, il appartient donc au maire de prendre les mesures propres à assurer le déroulement normal des séances du conseil municipal. Il peut également « faire expulser de l'auditoire (...) tout individu qui trouble l'ordre » (article L. 2121-16 du CGCT, alinéa 2).

Ainsi, s'il appartient au maire de prendre les mesures propres à assurer le déroulement normal des délibérations du conseil municipal, la limitation de l'usage d'appareils d'enregistrement (film ou audio) ne s'avèrera légale que si les circonstances de l'espèce la rendent indispensable. Ce sera, par suite, au juge d'apprécier souverainement si, dans le cas d'espèce, les enregistrements sont susceptibles de « troubler » le bon ordre des travaux du conseil municipal.

Cette notion de « trouble » du bon ordre des travaux de l'assemblée communale est plutôt appréciée de façon assez restrictive par la jurisprudence administrative : celle-ci rappelle régulièrement que le droit d'enregistrement du conseil municipal ne peut être limité que si les circonstances d'espèce le nécessitent, et en aucun cas pour une simple question de « confort » des réunions – ce que le juge administratif se réserve le droit d'apprécier au cas par cas.

CONSEIL MUNICIPAL

8 Accéder aux informations liées aux décisions à prendre

Pour délibérer en toute connaissance de cause, les membres du conseil municipal doivent avoir accès aux informations liées aux décisions à prendre.

En application de l'article L. 2121-12 du CGCT, le législateur a prévu un dispositif obligatoire d'information avant la séance : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. »

L'envoi de la note de synthèse en temps utile constitue, dans les communes concernées, une formalité substantielle, sauf si le maire a fait parvenir aux conseillers municipaux, en même temps que la convocation, d'autres documents leur permettant de disposer d'une information répondant aux exigences légales. Une note de synthèse est jugée insuffisante lorsqu'elle ne consiste qu'en la reproduction du projet de délibération qu'il s'agit d'approver.

9 Respecter les droits des conseillers municipaux

Les conseillers municipaux disposent d'un véritable droit de parole au sein de l'assemblée délibérante, qui se manifeste principalement par leur participation aux débats. Cependant, le maire, qui préside les débats, exerce la « police de l'assemblée », notamment afin d'éviter d'éventuels débordements.

Tout d'abord, les conseillers municipaux ont le droit de proposer des amendements aux textes élaborés par l'exécutif. Ce droit d'amendement peut, certes, être encadré par le règlement intérieur, afin d'assurer l'information des membres de l'assemblée et le bon déroulement des débats, mais son existence même ne peut être remise en cause.

Ensuite, les conseillers ont le droit de poser des questions sur les affaires relevant de la compétence de la collectivité, y compris concernant des sujets non inscrits à l'ordre du jour, et même si ni le règlement intérieur ni aucune délibération ne l'a expressément prévu. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, ce droit est en principe encadré par le règlement intérieur, tandis que, dans les communes de population moindre, la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions peuvent faire l'objet d'une délibération du conseil municipal.

10 Adopter un règlement intérieur

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, le conseil municipal doit obligatoirement établir son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation (article L. 2121-8 du CGCT). En revanche, les autres communes n'ont pas l'obligation de se doter d'un tel document.

En effet, dans les communes de moins de 3 500 habitants, il appartient au seul conseil municipal de décider s'il souhaite, ou non, rédiger et appliquer un règlement intérieur.

Le règlement intérieur s'impose de plein droit au conseil municipal qui l'a élaboré et voté, ainsi qu'au maire, sous réserve néanmoins qu'il soit légal. Par conséquent, la délibération qui méconnaît un article du règlement intérieur est illégale. Le conseil municipal a seul qualité pour élaborer puis adopter son règlement intérieur. Il dispose dans ce domaine d'une très large autonomie. Ce règlement intérieur doit porter uniquement sur les modalités et le fonctionnement interne du conseil municipal.

11 Fixer les règles de fonctionnement dans le règlement intérieur

Le conseil municipal est tenu de fixer, dans le règlement intérieur :

- les conditions d'organisation des débats d'orientations budgétaires (article L. 2312-1 du CGCT) ;
- les conditions de consultation des projets de contrats et de marchés (article L. 2121-12 du CGCT) ;
- les règles de présentation et d'examen des questions orales des conseillers municipaux (article L. 2121-19 du CGCT) ;
- les modalités de présentation des comptes rendus et des procès-verbaux des séances ;
- l'autorisation délivrée au maire de demander à toute personne qualifiée, même étrangère à l'administration, de donner des renseignements sur un ou plusieurs points faisant l'objet d'une délibération.

Le règlement peut aussi notamment préciser :

- les règles de prise de parole pendant la réunion du conseil ;
- la périodicité des séances du conseil municipal ;
- les conditions de modification du règlement intérieur ;
- les règles relatives au droit d'accès des élus aux dossiers préparatoires...

12 Constituer des commissions municipales

L'article L. 2121-22 du CGCT prévoit la possibilité pour les conseils municipaux de créer en leur sein des commissions municipales, sur les différents secteurs d'activité de la commune (finances, urbanisme, affaires culturelles...), destinées à améliorer le fonctionnement du conseil municipal dans le cadre de la préparation des délibérations. Elles sont constituées, en règle générale, pour la durée du mandat municipal, mais peuvent être créées pour une durée limitée à l'examen d'une question particulière.

Elles doivent respecter, dans les communes de plus de 3 500 habitants, le principe de la représentation proportionnelle, pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale. Cette mesure permet aux conseillers municipaux élus sur les différentes listes d'avoir au moins un représentant dans les commissions d'instruction

CONSEIL MUNICIPAL

librement créées par le conseil municipal. La modification de la composition des commissions d'un conseil municipal, en raison des évolutions de la position politique des élus en cours de mandat, n'a pas fait l'objet de dispositions législatives particulières.

Le rôle de ces commissions se limite à l'analyse préparatoire des affaires et questions qui doivent être soumises au conseil municipal. Ces commissions municipales sont des commissions d'étude. Elles n'émettent que de simples avis et peuvent formuler des propositions, mais ne disposent d'aucun pouvoir propre, le conseil municipal étant le seul compétent pour régler, par ses délibérations, les affaires de la commune.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'apporte de précisions sur l'organisation de leurs travaux. Il revient au conseil municipal de fixer, le cas échéant dans le règlement intérieur du conseil municipal, les règles de fonctionnement des commissions municipales. Sans que la consultation de ces commissions ne puisse lier le conseil municipal dans ses décisions, le règlement intérieur peut toutefois prévoir une consultation préalable obligatoire, sauf décision contraire du conseil municipal.

13 Adopter les délibérations dans le cadre légal

Par principe, les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés (article L. 2121-20 du CGCT). Par exception, l'adoption du compte administratif est arrêtée si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption (article L. 1612-12 du CGCT).

L'adoption d'une délibération par le conseil municipal n'est pas liée à l'intervention d'un vote effectif, dès lors que l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers présents a pu être constaté par le maire ou le président de séance. La souplesse a cependant ses limites : l'assentiment doit être constaté après un débat effectif, faisant suite à une question précise posée par le maire.

Quand une délibération est soumise au vote, le maire doit en principe organiser un scrutin public. Dans ce cas, le nom des votants et le sens de leur vote doivent être consignés au registre des délibérations. S'il y a partage égal des voix à l'issue du scrutin, le président de séance a voix prépondérante. Par exception, le vote peut avoir lieu au scrutin secret. Il en va ainsi lorsqu'un tiers des membres présents – et non le maire seul – le réclame et, à peine de nullité, lorsqu'il y a lieu de procéder à une nomination (désignation du maire, des adjoints, des membres des commissions...).

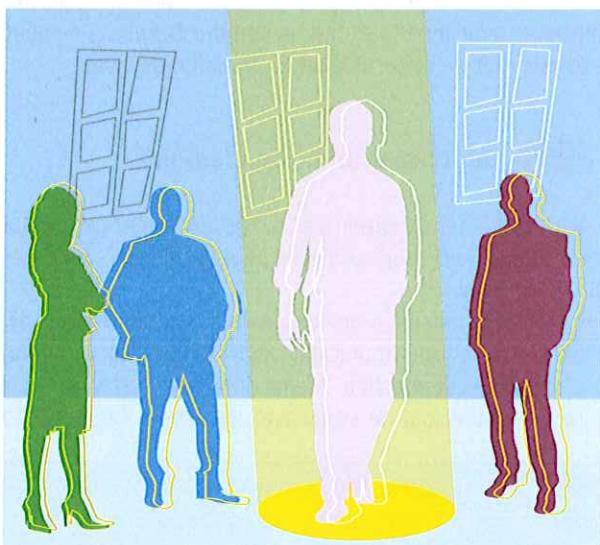
14 Déléguer les compétences

Pour soulager sa charge de travail et profiter des connaissances de certains élus sur des sujets techniques, le maire peut sous sa surveillance et sa responsabilité déléguer, par

arrêté, certaines de ses compétences aux adjoints, de façon prioritaire, puis aux conseillers municipaux. Dans l'intérêt de la bonne marche de la commune, il peut aussi à tout moment retirer ces délégations. Le maire peut en outre accorder des délégations de signature à certains agents municipaux dans des domaines prévus par la loi (état civil, urbanisme...).

Par ailleurs, le conseil municipal, qui dispose de compétences propres, ne peut pas se réunir toutes les semaines pour régler dans le détail les problèmes de la commune. Aussi, pour simplifier et accélérer la gestion des affaires communales, il peut déléguer tout ou partie de ses attributions au maire pour la durée du mandat. Toutefois, dans ce cas, à chaque réunion, le maire rend compte au conseil municipal des décisions qu'il a été amené à prendre dans le cadre de ces délégations. Le conseil municipal peut toujours mettre fin à ces délégations.

Enfin, entre conseillers municipaux, il est possible de se soutenir dans le cadre de l'exercice du mandat. Ainsi, un élu empêché d'assister à une séance du conseil municipal peut donner à un collègue de son choix un pouvoir écrit pour voter en son nom. Sauf cas de maladie dûment constatée, le pouvoir ne peut pas être valable pour plus de trois séances consécutives.



15 Respecter une consigne de vote

Quand un conseiller municipal donne à un collègue pouvoir de voter en son nom, ce dernier ne peut être porteur que d'un seul pouvoir, qui est toujours révocable (article L. 2121-20 du CGCT). La délégation de vote doit prendre la forme d'un pouvoir écrit intégrant la désignation du mandataire et l'indication de la ou des séances pour lesquelles le mandat est donné.

Cette procuration est valable quel que soit l'objet de la séance, même s'il s'agit de l'élection du maire et des adjoints. Le conseiller municipal ayant reçu pouvoir de voter n'est pas astreint à respecter une consigne de vote donnée par son

CONSEIL MUNICIPAL

→ collègue, tout mandat impératif s'avérant nul. La démocratie représentative ou indirecte reste la règle dans les régimes contemporains, et repose sur le mandat dit « représentatif », par opposition au mandat « impératif ».



Le conseiller municipal ayant reçu mandat peut donc voter librement lors du conseil municipal. La procuration ne doit ainsi être donnée qu'à une personne de confiance.

16 Accroître le nombre d'adjoints

Aux termes des dispositions du CGCT, le nombre des adjoints au maire ne peut excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal. Tout dépassement de ce seuil réglementaire sera sanctionné par le juge administratif.

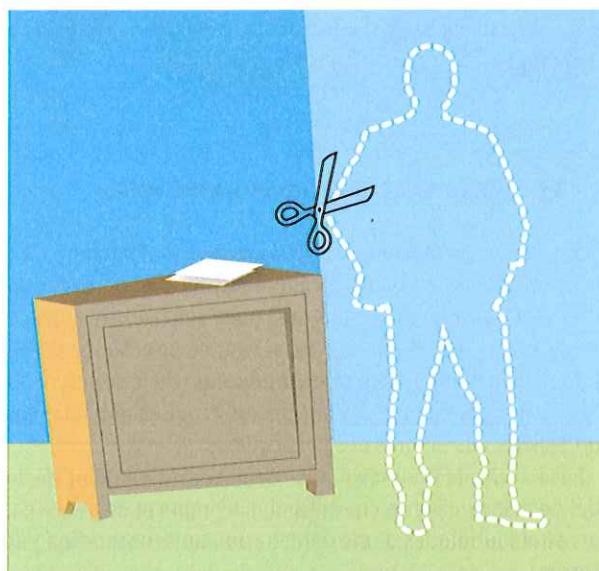
La décision sur le nombre des adjoints doit précéder leur élection, et ce nombre est, en principe, fixé pour toute la durée du mandat du conseil municipal. Rien n'empêche cependant le conseil municipal d'accroître le nombre d'adjoints en créant de nouveaux postes.

Dans les communes de 80 000 habitants et plus, la limite ci-dessus peut donner lieu à dépassement en vue de la création de postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers. Toutefois, le nombre de ceux-ci ne peut excéder 10 % de l'effectif légal du conseil municipal.

17 Supprimer un poste d'adjoint

Sous certaines conditions, et particulièrement dans deux hypothèses, le conseil municipal peut décider de supprimer un poste d'adjoint :

→ quand la démission d'un adjoint au maire est devenue définitive, le conseil municipal peut être convoqué en vue d'une nouvelle élection. Même si le poste est vacant, le conseil municipal ne se trouve pas dans l'obligation de



pourvoir au remplacement de l'adjoint démissionnaire, l'exception étant le cas d'un adjoint unique obligatoire ; → à l'issue du retrait de toutes ses délégations, le conseil municipal est amené à se prononcer sur le maintien ou non de l'adjoint dans ses fonctions. Si l'adjoint n'est pas maintenu dans ses fonctions, le conseil municipal ne sera pas tenu de le remplacer. Cette règle ne s'applique toutefois pas au cas d'un adjoint unique.

D'autres circonstances peuvent justifier la réduction du nombre d'adjoints, comme le décès et la révocation. Dans tous les cas, les suppressions de postes ne peuvent concerner que les postes devenus vacants. Quand la suppression d'un poste d'adjoint est acquise, l'ordre du tableau des adjoints s'en trouve modifié. Chacun des adjoints d'un rang inférieur à celui ayant cessé ses fonctions est promu d'un rang au tableau des adjoints.

18 Donner une délégation pour célébrer un mariage

Le mariage ne peut être célébré que par un officier d'état civil, la loi précisant que seuls le maire et les adjoints sont officiers d'état civil. Aux termes de celle-ci, le maire peut déléguer une partie de ses compétences à des conseillers municipaux quand ses adjoints sont empêchés ou absents, ou s'ils sont tous titulaires d'une délégation.

Le maire peut donc donner une délégation à des conseillers municipaux pour célébrer un mariage. Cette condition d'absence ou d'empêchement des adjoints doit cependant être strictement respectée. Aussi, un conseiller municipal ne peut, en application des dispositions précédentes, célébrer un mariage que si tous les adjoints sont empêchés et s'il a reçu délégation du maire à cet effet. Mais le maire pourra bien donner délégation à un conseiller municipal, même si lui-même ou un adjoint sont disponibles pour procéder au mariage, sous réserve que les adjoints soient déjà tous titulaires d'une délégation.

Les conseillers municipaux délégués exercent alors leur mission sous la surveillance et sous la responsabilité du maire. L'officier de l'état civil territorialement compétent pour célébrer le mariage est celui du lieu de domicile ou de résidence de l'un des futurs époux (article 165 du Code civil). Dès lors, l'officier d'état civil ne peut célébrer des mariages que sur le territoire de sa commune.

19 Démissionner en cours de mandat

En cours de mandat, des vacances peuvent se produire au sein du conseil municipal, pour cause de démissions notamment. Toutefois, l'élu qui déménage en cours de mandat n'a pas l'obligation de démissionner, les conditions d'éligibilité étant appréciées au moment de l'élection.

La démission doit se faire par un écrit daté et signé de l'intéressé, remis ou transmis au maire. La démission peut être

CONSEIL MUNICIPAL

transmise par tout moyen, mais le conseiller doit conserver une preuve de l'envoi (lettre recommandée, remise contre signature au maire). Le maire n'a aucune compétence pour accepter ou refuser une démission qui devient définitive au moment où il la reçoit. Un éventuel refus du maire est dépourvu de tout effet juridique, sans qu'il soit nécessaire de le faire constater par le juge administratif.

20 Organiser une élection complémentaire

La démission devenue définitive fait perdre sa qualité de conseiller municipal à l'élu démissionnaire, et crée une vacance dans l'effectif. Le siège devient vacant dès la réception de la lettre de démission par le maire. Le conseiller démissionnaire ne peut plus participer aux délibérations du conseil municipal. Il peut cependant être réélu dès l'élection suivante.

Si les vacances de sièges de conseiller sont supérieures ou égales au tiers des membres du conseil municipal, il convient de procéder à des élections complémentaires dans un délai de trois mois à compter de la dernière vacance (L. 258 du Code électoral).

A NOTER Toutefois, dans l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal a perdu plus de la moitié de ses membres. Elles sont facultatives entre la moitié et le tiers.

21 Remplacer un conseiller municipal dont le poste devient vacant

Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit. La constatation, par la juridiction administrative, de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste.

Si le candidat ainsi appelé à remplacer le conseiller municipal se trouve de ce fait dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article L. 46-1 du Code électoral, il dispose d'un délai de trente jours à compter de la date de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de l'un des mandats visés par ces dispositions. A défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.

22 Rédiger le procès-verbal de séance

Le conseil municipal est seul maître de la rédaction du procès-verbal, dont les mentions font foi jusqu'à inscription de

faux. Si le procès-verbal a vocation à attester des conditions de déroulement de la séance et des délibérations adoptées au cours de celle-ci, aucune mention spécifique n'est légalement requise.

La rédaction du procès-verbal incombe au secrétaire de séance, désigné à l'ouverture de la réunion, et non au maire qui ne peut pas rectifier d'éventuelles erreurs matérielles. Les délibérations adoptées par le conseil municipal ne sont exécutoires qu'après accomplissement des formalités de transmission au préfet et de publicité prescrites par la loi (article L. 2131-1 du CGCT).

Le compte rendu de la séance, comportant les extraits des délibérations adoptées, doit être affiché à la porte de la mairie dans les huit jours suivant la séance. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, s'ajoute une formalité de publication des délibérations dans le recueil des actes administratifs de la commune. L'accomplissement de ces formalités de publicité est d'importance, puisqu'il déclenche le délai de recours de deux mois contre les délibérations.

A NOTER Le procès-verbal de séance a pour objet d'établir et de conserver l'ensemble des faits et des décisions d'une séance du conseil municipal. Ce n'est pas une mesure de publicité des délibérations conditionnant leur entrée en vigueur. En outre, le défaut ou le retard des signatures, ou des mentions des causes qui ont empêché les membres présents de signer, sont sans effet sur l'existence et la validité des délibérations.

23 Emettre un vœu d'intérêt local

Le conseil municipal est autorisé à délibérer sur tous les sujets intéressant les affaires de la commune. Il lui est aussi permis d'émettre des vœux sur tous les objets d'intérêt local. Depuis la loi du 2 mars 1982, ces vœux peuvent d'ailleurs être politiques.

L'article L. 2121-29 du CGCT dispose que : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat dans le département. Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre. Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local. »

Une prohibition posée par le règlement intérieur d'un conseil municipal d'émettre des vœux sur des affaires qui ne sont pas strictement communales ignoreraient d'ailleurs une liberté accordée par la loi du 2 mars 1982 aux assemblées locales. Les objets d'intérêt local sont ceux échappant à la compétence propre du conseil municipal soit parce qu'ils relèvent de la compétence d'autres collectivités publiques ou qu'ils sont des affaires des particuliers.

Par nature, le vœu n'est pas normatif. S'il est adopté par délibération du conseil municipal, il n'emporte en aucun cas les effets juridiques d'une délibération au sens juridique du terme.

CONSEIL MUNICIPAL

→

24 Assurer le récolelement des archives

Les archives, c'est-à-dire les documents produits ou reçus par la commune, sont à conserver avec soin, en ce qu'ils renseignent sur l'histoire économique et sociale de la commune. Les conditions de conservation de ces archives, qui varient selon la taille de la commune, sont prévues par la loi.

Les communes assurent la conservation et la mise en valeur de leurs archives. Elles doivent donc constituer un service des archives. Cette conservation est organisée dans l'intérêt public pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, et pour la documentation historique de la recherche. Les archives communales sont les documents produits ou reçus par l'administration communale dans l'exercice de son activité, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel (article L. 211-1 du Code du patrimoine).

Les archives des communes concernent, notamment (articles L. 211-2 et L. 212-6 du Code du patrimoine) :

- les documents de l'état civil ;
- les registres des délibérations du conseil municipal et des arrêtés du maire ;
- les dossiers de recensement de la population, les documents cadastraux ;
- les dossiers concernant les écoles, les registres des délibérations des CCAS ;
- les documents liés aux finances de la commune (budgets, comptes administratifs, taxes communales).

A chaque changement de maire ou à chaque renouvellement de l'équipe municipale, un récolelement des archives est effectué. Il s'agit d'un inventaire de l'ensemble des documents présents en mairie. Celui-ci doit correspondre exactement à la réalité, car un document indiqué sur la liste doit toujours pouvoir être présenté.

Le maire est civilement et pénalement responsable de l'intégrité et de la bonne conservation des archives communales. La nouvelle équipe municipale ne peut pas se contenter de reprendre le précédent inventaire. Toutefois, quand il n'y a pas de changement dans la personne du maire ou lorsqu'il y a accord entre le maire sortant et le maire entrant, le récolelement peut être sommaire.

Mais, la plupart du temps, le récolelement doit être détaillé (article 63 du règlement des archives communales). Le récolelement est accompagné d'un procès verbal de prise en charge

des archives, visant à transférer la responsabilité des archives au maire entrant. Le procès-verbal est dressé en trois exemplaires originaux : l'un est remis au maire entrant, le second au maire sortant, le troisième est à adresser aux archives départementales.

Dans les communes de moins de 2 000 habitants, certains documents sont obligatoirement déposés aux archives du département (cf. article L. 212-11 du Code du patrimoine), à savoir :

- les documents de l'état civil ayant plus de 150 ans de date ;
- les plans et registres cadastraux ayant cessé d'être en service depuis au moins 30 ans ;
- et tous les autres documents d'archives ayant plus de 100 ans de date.

Dans les communes de plus de 2 000 habitants, ces mêmes documents peuvent également être déposés aux archives départementales. Dans ce dernier cas, le maire effectue le dépôt après une délibération de son conseil municipal.

25

Anticiper les conflits d'intérêt potentiels

Ces dernières années, les condamnations d'élus locaux se sont multipliées, obligeant ces derniers à plus de rigueur et de précautions. Nombre de maires ont été poursuivis devant les juridictions pénales pour des manquements à des obligations de sécurité (cas des accidents scolaires en raison de l'écroulement d'équipements sportifs). Pour limiter les mises en cause pénales des élus, deux lois, du 13 mai 1996 et du 10 juillet 2000, sont intervenues pour rendre moins sévère l'appréciation du juge pénal, au regard des circonstances de chaque affaire.

Par ailleurs, les fonctions de maire ou d'adjoint ne peuvent être exercées que dans le respect des règles de compatibilité et de cumul de mandats. Si l'inéligibilité empêche de se porter candidat, l'incompatibilité oblige, quant à elle, à faire un choix entre son activité professionnelle et son mandat. Les incompatibilités peuvent être liées soit aux activités professionnelles exercées dans n'importe quel département (exemples : préfets, sous-préfets, secrétaires de préfecture, fonctionnaires des corps actifs de police, militaires de carrière ou assimilés, magistrats...), soit aux liens de parenté (exemples : pas plus de deux ascendants, descendants, frères et sœurs, dans les communes de plus de 500 habitants). **JDM**



Démocratie locale



26 Connaître les droits de l'opposition municipale

En tant que membres du conseil municipal, les élus minoritaires disposent, comme leurs collègues de la majorité, d'un certain nombre de droits : droit individuel à la formation, droit de proposition (questions orales), accès aux documents nécessaires à leur information sur les projets en discussion.

Ils bénéficient aussi de droits particuliers obligatoires. Ils sont représentés dans les commissions des communes de 1 000 habitants et plus. Ils peuvent disposer, à leur demande, du prêt d'un local commun, sans frais, dans les communes de 3 500 habitants et plus.

27 S'exprimer dans les organes d'information

L'article L. 2121-27-1 du CGCT donne aux conseillers municipaux des communes de plus de 3 500 habitants n'appartenant pas à la majorité le droit de s'exprimer dans les organes d'information de la collectivité. Ce droit est individuel : son exercice n'est pas subordonné à la constitution d'un groupe.

Le bénéfice du droit d'expression consacré par ce texte est réservé aux « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale ». Le législateur est en effet parti du constat que les bulletins municipaux, à travers leurs différentes rubriques et en particulier l'éditorial du maire, témoignaient des opinions de la majorité en place.

La notion de bulletin municipal doit être entendue très largement. Sont concernées toutes les publications fournissant une information générale à destination des administrés, pour peu qu'elles soient « régulières », quelle que soit leur périodicité. Si la commune diffuse plusieurs publications d'information générale, elle est tenue de garantir aux élus

de l'opposition un espace d'expression dans chacune d'elle.

Les publications imprimées ne sont pas seules visées par l'article L. 2121-27-1 du CGCT, qui spécifie que le bulletin peut être diffusé « sous quelque forme que ce soit ». Sont donc incluses, notamment, les publications diffusées par voie électronique. Aussi la diffusion, sur le site Internet d'une commune, d'une information générale concernant les réalisations et la gestion de la collectivité, ou la mise en ligne du bulletin municipal, sont-elles concernées.

L'article L. 2121-27-1 confie au règlement intérieur du conseil municipal le soin de fixer les modalités d'expression des élus de l'opposition, ce qui couvre, notamment, l'espace qui leur est réservé. Si un espace est prévu pour l'expression des élus de la majorité, il doit être séparé très nettement de la tribune des conseillers de l'opposition.

28 Accéder aux documents administratifs

S'agissant de l'accès aux documents communaux, la commission d'accès aux documents administratifs a rappelé, dans son rapport d'activité de l'année 1999, que les élus locaux ne bénéficient pas d'un accès privilégié aux documents de la collectivité de laquelle ils relèvent. Les conseillers municipaux peuvent donc en obtenir la communication soit par consultation gratuite sur place, soit par délivrance de copies moyennant un prix qui ne peut excéder le coût de la reproduction.

Cette règle ne fait pas obstacle à ce que des mesures facilitant l'accès des élus aux documents communaux soient prises par le maire, dans le respect de l'égalité de traitement entre les élus. Suivant les dispositions de l'article L. 2121-13-1 du CGCT, la commune assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'elle

DÉMOCRATIE LOCALE

→ juge les plus appropriés. Elle peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à leur disposition, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunication nécessaires. Les documents peuvent aussi être transmis sans frais par courrier électronique, lorsqu'ils sont disponibles sous cette forme.

29 Associer les habitants à la définition des politiques communales

Associer les habitants à la mise en place des politiques communales permet une meilleure appropriation et une meilleure acceptation des décisions prises par les élus. Plusieurs dispositifs permettent de consulter les administrés sur les décisions à prendre par le conseil municipal (référendum local, consultation des électeurs, enquête publique).

D'autres types de procédés ont vocation à prendre en considération les observations des habitants au sein d'instances participatives, afin de définir par la suite des politiques publiques adaptées à leurs besoins (commission consultative des services publics locaux, comités consultatifs, commissions extramunicipales telles que les conseils municipaux d'enfants ou d'anciens...).

Pour associer davantage les citoyens à la gestion des services publics dans les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes de plus de 10 000 habitants, il est prévu la création, obligatoire, d'une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie dotés de l'autonomie financière ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée.

30 Créer des comités consultatifs

Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales. Le maire peut consulter ces comités sur toute question ou sur tout projet intéressant les services publics ou les équipements de proximité entrant dans le champ d'activité des associations membres de ces comités.

La composition des comités consultatifs est fixée par le conseil municipal sur proposition du maire, pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours. Chaque comité consultatif est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.

Juridiquement, les avis émis par un comité consultatif ne sauraient en aucun cas lier le conseil municipal. Ce dernier peut, par conséquent, décider de ne pas suivre les orientations émises par le comité. L'institution de conseils de quartier est obligatoire dans les seules villes de plus de 80 000 habitants, et en deçà, demeure facultative.

31 Constituer des commissions d'appel d'offres

Dans les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, sont constituées une ou plusieurs commissions d'appel d'offres à caractère permanent. Une commission spécifique peut aussi être constituée pour la passation d'un marché déterminé. Ces commissions sont constituées suite à une délibération de l'organe délibérant (conseil municipal ou communautaire).

La composition de ces commissions est fonction de la population de la commune (ou de la commune la plus peuplée dans le cadre d'une intercommunalité). Elles sont composées des membres suivants :

- lorsqu'il s'agit d'une commune de moins de 3 500 habitants : le maire ou son représentant, président, et trois membres du conseil municipal élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste ;
- lorsqu'il s'agit d'une commune de 3 500 habitants et plus : le maire ou son représentant, président, et cinq membres du conseil municipal élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste.



Les conditions de désignation des membres des commissions d'appel d'offres sont souvent invoquées par des candidats malheureux, évincés de l'attribution d'un marché public ou d'une convention de délégation de service public. Elles sont essentielles pour l'ensemble des procédures de passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public.

32 Prendre en compte le rôle des associations

Dès l'entrée en fonction, il est conseillé de faire un état des lieux des associations qui existent sur la commune. En tant qu'elles participent à l'animation de la commune et maintiennent par leurs actions le « vivre ensemble », il est important de s'assurer que les engagements pris par l'équipe sortante, notamment en matière de subventions, ont été respectés.

Les associations sont des acteurs essentiels de la vie locale, dont il convient de tenir grand compte dans un contexte très complexe. Alors que la crise économique a généré des besoins croissants de solidarité, elle a également amplifié la raréfaction des ressources des associations, en particulier dans les territoires ruraux ou en déclin. Les relations avec les associations prennent la forme de « soutiens » diversifiés.

Aucun formalisme ni aucun délai particulier n'encadre les demandes de subvention. Toutefois, l'association doit, à minima, fournir à la collectivité les éléments justifiant qu'elle remplit les conditions requises pour bénéficier de l'aide : personnalité morale, définition du projet concerné attestant de son intérêt public local, etc. La collectivité peut, si elle le souhaite, fixer des dispositions générales encadrant le

DÉMOCRATIE LOCALE

contenu des dossiers de demande de subvention, à la condition, importante, que ces règles n'aient pas pour effet l'immixtion de la collectivité dans le fonctionnement de l'association, comme ce serait le cas de la liste nominative de tous ses adhérents. Sont souvent demandés les statuts, la liste des membres des organes dirigeants, les procès-verbaux d'assemblée générale, les comptes financiers, etc. Il faut noter que les associations sont des ambassadeurs de poids vis-à-vis de la population dans les collectivités locales.

A NOTER La mise à disposition de locaux communaux au profit d'une association est assimilée à une subvention en nature, qui doit figurer au compte rendu financier de l'association. Les associations ainsi bénéficiaires sont tenues de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité de l'année en cours.

33 Connaître les cas de recours contre l'élection du maire

Tout électeur ou toute personne éligible aux fonctions de conseiller municipal peut intenter un recours devant le tribunal administratif contre l'élection du maire et des adjoints. Cette possibilité est également ouverte au préfet (article L. 248). La réclamation contre l'élection du maire ou des adjoints déposée par un électeur ou un éligible doit l'être dans un délai de cinq jours, ce délai courant à partir de 24 heures après l'élection (articles L. 2122-13 et D. 2122-2 du CGCT).



Le maire et les adjoints dont l'élection fait l'objet d'un recours devant le juge continuent à exercer leurs fonctions jusqu'à ce que ce dernier ait définitivement statué sur les réclamations dont il est saisi, réserve faite de l'hypothèse dans laquelle le tribunal administratif a prononcé la suspension des fonctions. En revanche, si le jugement définitif annule l'élection contestée, le maire et les adjoints en cause cessent immédiatement l'exercice de leurs attributions dès notification de cette décision. Dans ce cas, le conseil municipal est convoqué dans un délai de 15 jours pour procéder aux remplacements nécessaires.

34

Connaître les conditions de recours contre une délibération du conseil municipal

La transmission conditionne le caractère exécutoire de l'acte, et l'absence de transmission repousse inversement le point de départ du délai contentieux. La décision par laquelle une autorité locale refuse de transmettre au préfet un acte dont celui-ci lui a demandé la transmission peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Le juge prononcera l'annulation dans les cas où cette décision devait effectivement être transmise. Une délibération du conseil municipal (ou de l'organe délibérant d'un groupement de communes) peut faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir devant le tribunal administratif territorialement compétent, sous certaines conditions de forme et de délai.

Une délibération est susceptible d'être attaquée :

- soit par un habitant de la commune et, plus généralement par toute personne dont un intérêt se trouve lésé par cette délibération ;
- soit par un conseiller municipal ;
- soit par le préfet dans l'exercice de son contrôle de légalité.

La délibération doit être déférée dans un délai de deux mois après que l'intéressé en a eu connaissance. Le point de départ de ce délai est néanmoins apprécié différemment selon le requérant :

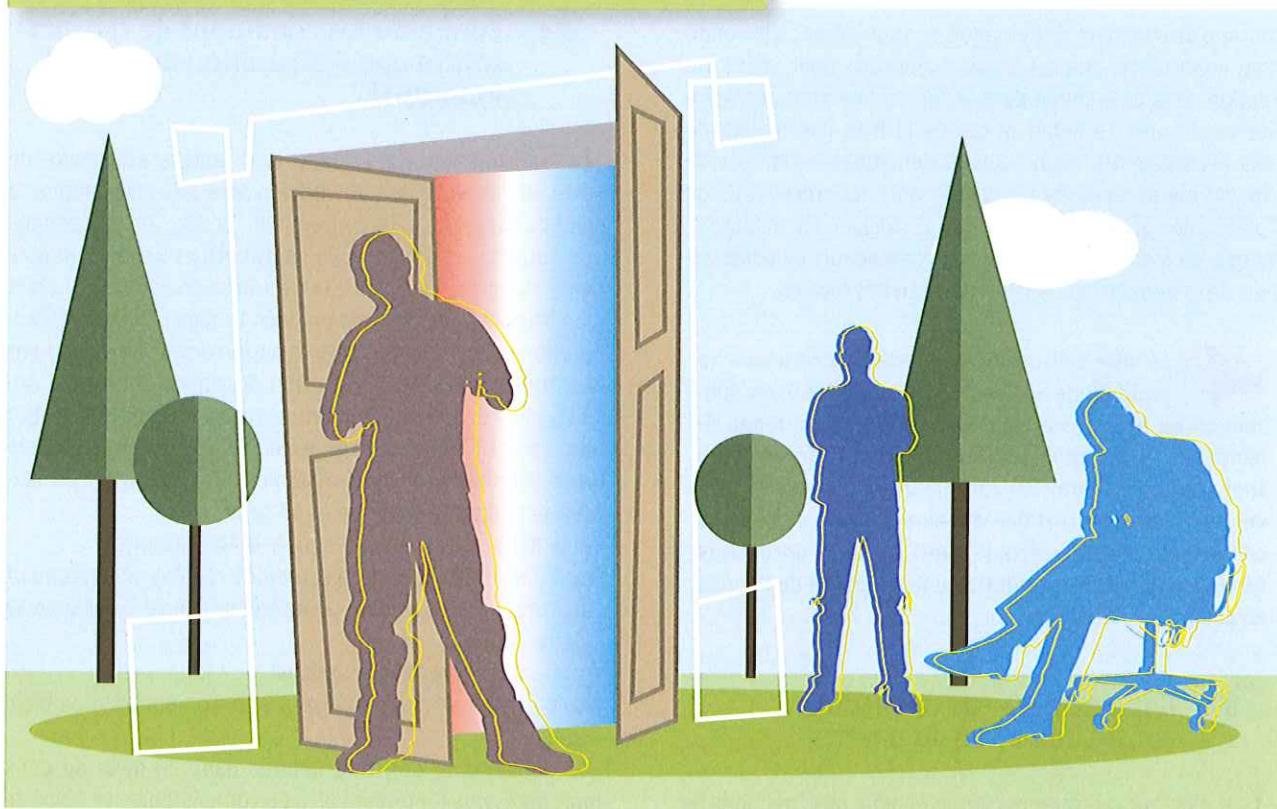
- un particulier dispose de deux mois pour agir après affichage de la délibération ou après la notification individuelle qui lui en a été faite ;
- s'agissant d'un conseiller municipal, le délai court dès la séance du conseil municipal au cours de laquelle cette délibération a été votée ;
- le préfet dispose de ce délai de deux mois après réception à la préfecture (ou à la sous-préfecture) de la délibération transmise pour l'exercice du contrôle de légalité.

Toutes les délibérations ne sont toutefois pas susceptibles d'être attaquées. Seules les délibérations entraînant ou pouvant entraîner directement une modification de l'ordonnancement juridique peuvent faire l'objet d'un recours. C'est le cas de toutes les délibérations, quel qu'en soit l'objet (même si elles portent sur la gestion du domaine privé de la commune), qui présentent le caractère d'un acte administratif, c'est-à-dire d'un acte juridique conclu dans le cadre de l'administration et dans un but d'intérêt général. **JDM**



Les délibérations à caractère préparatoire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, même à raison des vices propres dont elles seraient entachées. Toutefois, les dispositions de la loi du 2 mars 1982 font exception à cette règle en faveur du préfet, qui est ainsi recevable à déferer de telles délibérations au juge administratif.

Personnel communal



35 Préparer une cohabitation durable avec le personnel

Pour un nouveau maire, la qualité de ses rapports et liens avec le personnel communal est souvent essentielle. Elle passera sans nul doute par un certain nombre d'étapes importantes : nomination d'un adjoint au personnel en charge d'organiser les liens, identification rapide des interlocuteurs (syndicats représentatifs...), organisation de l'administration et peut-être une réunion de l'ensemble des agents pour un temps de présentation collective du projet « politique » et de ses grandes orientations. Il doit s'agir d'un temps constructif destiné à rassurer les agents qu'un changement pourrait déstabiliser. Le fait d'organiser rapidement les liens semble de nature à créer les conditions d'une relation « apaisée » avec le personnel, qui doit se sentir considéré et reconnu.

36 Nommer éventuellement un adjoint au personnel

Aux termes de l'article L. 2122-1 du CGCT, « il y a, dans chaque commune, (...) un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal ». Il doit y avoir dans chaque commune au minimum un adjoint et le conseil municipal peut, par ailleurs, déterminer librement le nombre d'adjoints, sous réserve que le nombre total n'excède pas 30 % de l'effectif légal du conseil municipal (article L. 2111-2 du CGCT). Les délégations sont accordées par un arrêté qui

doit en définir avec précision les limites ; le maire peut d'ailleurs les retirer (par arrêté) à tout moment, sous réserve que sa décision ne soit pas inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration municipale.

Ceci posé, le cas de l'adjoint au personnel est particulier : plus qu'un lien avec la population, comme ses homologues en charge de délégations classiques, l'adjoint au personnel ou aux ressources humaines a surtout pour interlocuteurs syndicats et administrations. Il doit travailler en bonne intelligence avec l'administration communale et être identifié par les agents. Le choix d'un adjoint au personnel, si on décide de le nommer, est donc important.

37 Mettre en place l'organisation des services pour le nouveau mandat

Que vous soyez réélu ou nouvel élu, les cas de figure sont différents. Dans le premier cas, l'organisation en place avant le scrutin préexistera et il vous appartiendra de la modifier ou non. Trouver sa place d'élu nécessite de s'appuyer sur un juste point d'équilibre : rester à sa place d'élu sans mordre sur les prérogatives des agents pour éviter de devenir un chef de service « bis ». C'est au quotidien et dans la pratique que se diffusent de bonnes méthodes de travail.

Pour réussir un changement, trois thèmes sont à considérer :
 → l'innovation et sa diffusion dans la collectivité ;
 → la capacité d'écoute du porteur ;
 → la souplesse de la mise en place du changement.

Face à la complexité de missions d'organisation, il faut évi-

PERSONNEL COMMUNAL

ter d'être présomptueux et respecter certaines règles comme :

- préférer avancer à « petits pas » ;
- se fixer, dans un premier temps, une direction globale comme finalité, qui pourra être affinée ensuite ;
- réaliser des points réguliers à court terme, afin de ne pas engager trop de ressources si la direction prise est mauvaise ;
- prendre en compte que la recherche de solutions consomme des ressources, et qu'il faut donc les prévoir.

38 Mettre en place les instances paritaires

Une commission administrative paritaire (CAP) est une instance permettant aux fonctionnaires de participer à la gestion de leur carrière aux côtés des représentants de la collectivité. Elle a également vocation à siéger en tant que conseil de discipline.

Les commissions administratives paritaires sont créées pour chaque catégorie (A, B et C) de fonctionnaires, soit auprès du centre de gestion auquel est affiliée la collectivité, soit auprès de la collectivité en cas de non-affiliation à un centre de gestion. Les commissions administratives paritaires sont présidées par l'autorité territoriale. Lorsqu'elles siègent en tant que conseil de discipline, elles sont présidées par un magistrat de l'ordre administratif, en activité ou honoraire.

Les commissions administratives paritaires émettent un avis sur toutes les questions individuelles relatives à la carrière du fonctionnaire : mutation, avancement d'échelon, refus de titularisation, autorisation de cumul d'activités privées... La liste précisant les cas dans lesquels les commissions administratives paritaires interviennent est fixée par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (article 30).

Intégrant des représentants du personnel et de la collectivité, le comité technique (ex-comité technique paritaire) est, quant à lui, consulté pour avis sur les questions collectives relatives à l'organisation et au fonctionnement des services. L'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 précise que les comités techniques sont également consultés sur les questions relatives :

- aux évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels ;
- aux grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences ;
- aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition afférents ;
- à la formation, l'insertion et la promotion de l'égalité professionnelle ;
- aux sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail.

Ils sont aussi consultés sur les aides à la protection sociale complémentaire, lorsque la collectivité territoriale en a décidé l'attribution à ses agents, ainsi que sur l'action sociale.

Les commissions administratives paritaires permettent aux

fonctionnaires de participer à la gestion de leur carrière, tandis que les comités techniques sont compétents pour ce qui concerne les conditions de travail.



De nouvelles règles relatives aux commissions administratives paritaires et comités techniques doivent entrer en vigueur lors du prochain renouvellement de ces instances paritaires (fin 2014).

39 Choisir un nouveau collaborateur de cabinet

Les articles 10 à 13-1 du décret du 16 décembre 1987 fixent les règles applicables en matière d'effectif autorisé au sein des cabinets des exécutifs territoriaux. 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. Les collaborateurs de cabinet sont les personnes que l'autorité territoriale peut recruter librement pour former le cabinet. Ces agents sont ainsi librement choisis par l'autorité territoriale en raison de la confiance qu'elle leur porte. Ils participent aux prises de décision et veillent à leur mise en œuvre.



Les collaborateurs de cabinet sont des agents non titulaires de droit public, même s'ils ont par ailleurs la qualité de fonctionnaire. Les conditions de nomination restent très souples puisque aucune condition de diplôme, de grade ou d'expérience n'est requise. Les conditions à remplir résultent seulement des dispositions générales concernant la nomination des agents non titulaires de la fonction publique territoriale : jouissance des droits civiques et position régulière au regard du Code du service national pour les nationaux et ressortissants communautaires, situation régulière en France pour les étrangers, absence de mentions sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire incompatibles avec l'exercice des fonctions et aptitude physique.

La rémunération maximale d'un collaborateur de cabinet ne peut excéder 90 % du traitement indiciaire du fonctionnaire occupant l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé ou du fonctionnaire titulaire du grade le

PERSONNEL COMMUNAL

→ plus élevé, à l'exclusion des primes et indemnités perçues par ce fonctionnaire. Quand une autorité territoriale met fin aux fonctions d'un collaborateur de cabinet, le juge de l'excès de pouvoir contrôle seulement que cette décision ne repose pas sur un motif matériellement inexact, une erreur de droit, ou n'est pas entachée de détournement de pouvoir.



A NOTER Un collaborateur de cabinet de plus de 65 ans ne peut être ni recruté ni maintenu en fonction.

40 Se séparer de l'ancien secrétaire général ou faire le choix de la continuité

Au-delà des corps et des cadres d'emplois, il existe dans les trois fonctions publiques des emplois fonctionnels ou des emplois qualifiés de « discrétionnaires et d'essentiellement révocables », dont la liste est donnée limitativement par les textes et qui comportent des modalités d'accès et de fin de fonctions spécifiques en raison de leur nature. Il s'agit en effet de postes administratifs ou techniques à hautes responsabilités de direction, où il importe de laisser aux autorités une marge de manœuvre plus importante.



L'autorité doit pouvoir confier la responsabilité de la direction des services à un cadre avec lequel une relation étroite de confiance peut s'établir. Un emploi fonctionnel est un emploi administratif ou technique de direction. C'est un emploi permanent créé par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public. La création de ces emplois est toutefois subordonnée au respect de seuils démographiques. Les emplois fonctionnels existent dans les régions, départements, communes et établissements publics, dans les cas limitativement énumérés par l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée. Certains emplois fonctionnels ne peuvent être occupés que par des fonctionnaires territoriaux remplissant des conditions particulières de grade, d'indice terminal et de strates démographiques précisées dans les dispositions statutaires (cas d'un attaché DGS dans une commune de 2 000 à 40 000 habitants).

Les modalités de fin de fonction sur un emploi fonctionnel dépendent de la situation de l'agent qui l'occupe. Si l'emploi fonctionnel est occupé par un agent recruté directement, ce sont les dispositions du décret du 15 février 1988 modifié qui s'appliquent. En revanche, lorsque l'emploi fonctionnel est occupé par un fonctionnaire qui est en détachement, la fin des fonctions est régie par l'article 53 de la loi du 26 janvier

1984. Il ne peut être mis fin aux fonctions avant un délai de six mois suivant soit la nomination dans l'emploi, soit la désignation de l'autorité territoriale. Cette règle s'applique y compris lorsque la même autorité est réélue après un renouvellement de l'assemblée délibérante. Bien entendu, si les emplois fonctionnels permettent de se séparer plus aisément d'un collaborateur, le choix de la continuité est toujours possible sur la base d'un accord bien compris et d'une loyauté minimale.

41 Supprimer des emplois de fonctionnaires

La modification de la durée hebdomadaire, ainsi que du ou des grades afférents à un emploi, équivaut à la suppression de cet emploi, et à la création d'un nouvel emploi similaire doté d'une durée hebdomadaire ou de grades différents. Cependant, la modification du nombre d'heures de service hebdomadaire afférent à un emploi permanent à temps non complet n'est pas assimilée à la suppression d'un emploi comportant un temps de service égal, lorsque la modification n'excède pas 10 % du nombre d'heures de service afférent à l'emploi en question et lorsqu'elle n'a pas pour effet de faire perdre le bénéfice de l'affiliation à la CNRACL (article 97-1 de la loi 26 janvier 1984).

La procédure nécessite les formalités suivantes à accomplir dans l'ordre chronologique indiqué :

1. avant délibération du conseil municipal, saisine par l'autorité territoriale du comité technique paritaire (au centre de gestion pour les collectivités comptant moins de 50 agents) pour avis préalable sur le projet de délibération portant suppression/création d'emploi ;
2. après avis du comité technique paritaire, délibération du conseil modifiant le tableau des emplois ;
3. après avis du comité technique paritaire et délibération définitive de l'assemblée délibérante, déclaration de vacance d'emploi auprès du centre de gestion (à faire au moins 10 à 15 jours avant la nomination de l'agent) ;
4. éventuellement visite médicale : un certificat médical d'aptitude au poste est requis pour toute nomination sur un nouvel emploi. Si les fonctions ne diffèrent pas, le certificat médical initial peut suffire s'il n'est pas trop ancien. En cas d'augmentation de la durée de travail, il peut, suivant les agents, être nécessaire ;
5. nomination, par arrêté, de l'agent sur le nouvel emploi ;
6. affiliation de l'agent à la CNRACL si la durée hebdomadaire de travail atteint ou dépasse 28 heures.



A NOTER La suspension de fonctions est, quant à elle, une mesure dite conservatoire prise par l'administration, par laquelle elle décide d'écartier momentanément du service un agent qui a commis une faute grave. Ce n'est pas une sanction disciplinaire. Cette mesure d'éloignement est prise dans l'intérêt du service public et/ou dans l'intérêt de l'agent lui-même.

PERSONNEL COMMUNAL

42 Mettre fin aux fonctions des agents contractuels

Le recours aux agents non titulaires est strictement encadré par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. En effet, l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précise que les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires. Agents contractuels et fonctionnaires ne sont pas dans la même situation juridique, même exerçant des fonctions similaires. L'administration n'est ainsi pas tenue de les soumettre à la même réglementation, notamment en termes de modalités de rémunération et d'avancement.

En l'absence de clause de renouvellement ou de proposition de renouvellement de l'engagement par la collectivité, l'arrivée à son terme du contrat à durée déterminée marque la cessation des fonctions de l'agent non titulaire. Toutefois, lorsque celui-ci a été recruté pour une durée déterminée susceptible d'être reconduite, la collectivité devra notifier à l'agent sa décision de ne pas renouveler son engagement en respectant les délais prévus à l'article 38 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'oblige l'administration à consulter une commission administrative paritaire préalablement au licenciement pour insuffisance professionnelle d'un agent contractuel, ni à établir un compte rendu de l'entretien avec l'agent concerné. Lorsqu'un agent a été recruté pour une durée déterminée susceptible d'être reconduite, l'administration doit lui notifier son intention de renouveler ou non l'engagement dans un délai variable selon la durée de l'engagement arrivant à échéance (décret du 15 février 1988, article 38).

Quelle que soit sa fonction publique d'appartenance, un fonctionnaire titulaire peut être licencié :

- pour insuffisance professionnelle ;
- après trois refus d'offre d'emploi à l'issue d'une disponibilité.

43 Repositionner certains postes « sensibles »

Les règles qui permettent le cas échéant de se séparer d'un collaborateur ou d'un emploi fonctionnel ne font pas tout. Encore faut-il réfléchir à l'organisation de la collectivité pour ne pas déshabiller des secteurs qui s'en trouveraient affaiblis, ni transférer des agents qui pourraient jouer un rôle discutable dans d'autres services.

L'idéal est de positionner cette démarche à l'échelon administratif : un diagnostic (ou audit) peut permettre de créer les conditions d'une mobilité interne réussie, libérant ainsi des « postes clés » sensibles pour l'organisation. Dans tous les cas, il faut veiller à bien associer les intéressés – agent concerné par la mobilité, service d'accueil – en laissant le pilotage au directeur général des services ou au secrétaire général.

44 Embaucher des emplois d'avenir

Le dispositif des emplois d'avenir, créé en 2012, vise à faciliter l'insertion professionnelle et l'accès à la qualification des jeunes sans emploi de 16 à 25 ans, peu ou pas qualifiés, et rencontrant des difficultés pour s'insérer dans la vie professionnelle. Peuvent également en bénéficier les personnes reconnues travailleurs handicapés, âgées de moins de 30 ans, remplissant les mêmes conditions. Les bénéficiaires du dispositif peuvent être recrutés notamment par les collectivités territoriales ou les établissements publics sous un contrat de droit privé prenant la forme d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) (article L. 5134-112 du Code du travail).



Il s'agit d'aider ces populations dans l'accès à l'emploi, en les recrutant dans des secteurs présentant un caractère d'utilité sociale ou environnementale, ou ayant un fort potentiel de création d'emplois. Le dispositif se caractérise par des exigences particulières en matière de tutorat, d'accompagnement et de formation, qui sont au cœur du dispositif. En plus des actions de formation obligatoirement menées pendant l'emploi d'avenir, la présentation à un examen pour acquérir un diplôme ou à un concours doit être favorisée pendant ou à l'issue de l'emploi d'avenir.

Depuis la création du dispositif, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) participe à la formation des bénéficiaires d'emplois d'avenir des collectivités, sous condition d'une contribution. Cette cotisation est fixée à hauteur de 0,5 % de la rémunération des emplois d'avenir. 8 500 jeunes ont déjà été formés par le CNFPT. Ils ont ensuite accès à toutes les formations internes du CNFPT, à l'exception des remises à niveau.

Le contrat est à durée déterminée de 12 mois minimum et jusqu'à 36 mois maximum. Les emplois d'avenir bénéficient d'une priorité d'embauche durant un délai d'un an à compter du terme de leur contrat. L'employeur informe le bénéficiaire du contrat de tout emploi disponible et compatible avec sa qualification ou ses compétences. Une aide à l'insertion professionnelle est prévue dans le cadre du dispositif. Elle est en principe accordée pour une durée minimale de 12 mois et pour une durée maximale de 36 mois, sans pouvoir excéder le terme du contrat de travail. **UDM**

Statut de l'élu



45 Fixer les indemnités de fonction

Les élus ont droit, dans les conditions fixées par la loi, à des indemnités de fonction, afin de compenser les dépenses engagées dans l'exercice du mandat. En général, seul l'exercice d'une délégation de fonction accordée par le maire donne droit à indemnité de fonction.

Dans les trois mois suivant son installation, le conseil municipal fixe le montant des indemnités de fonction par délibération, dans le respect des plafonds prévus par la loi. Ces plafonds, qui varient selon le mandat exercé (maire, adjoint ou conseiller municipal) et la population totale de la commune, sont déterminés par référence à l'indice 1015 de la fonction publique.

Pour tenir compte de situations particulières occasionnant un surcroît de travail, certaines communes (touristiques, chefs-lieux de canton...) peuvent majorer les indemnités de fonction. Ces dernières sont d'ailleurs soumises à un plafond (8 272,02 euros par mois pour les élus cumulant plusieurs mandats), à l'impôt (retenue à la source ou impôt sur le revenu) et à des cotisations et contributions. Elles sont parfois prises en compte dans les ressources servant de base au calcul des allocations et/ou prestations sociales (pension d'invalidité, allocation adulte handicapé...).

Les indemnités de fonction ne peuvent être perçues qu'après affichage et envoi au préfet de la délibération les fixant. Pour en bénéficier à compter de la date d'entrée en fonction, la délibération les déterminant doit le préciser. Si cette formalité est respectée, les indemnités de fonction des conseillers municipaux seront calculées dès leur élection, même si la délibération indemnitaire intervient plus tard. Dans le cas contraire, les indemnités des élus ne seront calculées qu'à compter du moment où ladite délibération entrera en vigueur.

46 Se faire rembourser des frais

Lorsque les conseillers municipaux engagent des dépenses pour l'exercice de leur mandat, ils peuvent être remboursés dans les conditions prévues par la loi. Sont notamment remboursées les dépenses liées à l'accomplissement d'une mission (frais de déplacement, de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, d'aide et de secours...). Les frais engagés par les conseillers municipaux en situation de handicap (frais d'accompagnement et d'aide technique) donnent aussi lieu à remboursement.

Enfin, le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation. Cette indemnité, qui a vocation à couvrir les dépenses engagées par le maire dans le cadre de l'exercice de ses fonctions (réception, manifestation...), n'est pas un droit, mais seulement une faculté laissée au conseil municipal. Elle peut être déterminée sous la forme d'une indemnité annuelle ou accordée en raison d'une circonstance particulière (congrès...). Son montant ne doit toutefois pas excéder les frais auxquels ils correspondent sous peine de constituer un traitement déguisé.

47 S'affilier au régime général de la sécurité sociale en qualité d'élu

Lors de l'exercice de leur mandat, les élus peuvent rencontrer des difficultés (maladie, accident...) les mettant dans l'incapacité d'assurer leur mission électorale. Lorsque cela se produit, il est important qu'ils bénéficient d'une protection sociale en leur qualité d'élu. En début de mandat, tous les conseillers municipaux, sans exception, doivent s'affilier au régime général de la sécurité sociale. Cette affiliation est une obligation, même si ces élus sont déjà rattachés à ce régime au titre de leur activité professionnelle.

Pour s'affilier, il faut remplir le formulaire S 1104 (accessible sur www.ameli.fr) et adresser à la CPAM de son lieu de résidence les pièces justificatives ainsi que les documents attestant de son élection et du montant des indemnités de fonction perçues. Sans la transmission de ces informations, l'élu ne sera pas affilié et ne pourra pas bénéficier de ses droits.

48 Bénéficier de droits

Les élus qui cotisent au régime général en qualité d'élu (en général, ceux dont les indemnités de fonction sont supérieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale) bénéficient, en contrepartie, de droits spécifiques qui peuvent éventuellement se cumuler avec ceux qu'ils perçoivent au titre de leur activité professionnelle (indemnités journalières par exemple). Les conseillers municipaux qui ne cotisent pas (en général, ceux dont les indemnités de fonction sont inférieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale) bénéficient aussi de droits, mais dans une moindre mesure.

STATUT DE L'ÉLU

49 Décider de s'affilier à une retraite facultative

Pour la retraite, tous les élus percevant une indemnité de fonction cotisent obligatoirement à l'IRCANTEC. Les taux de cotisation varient en fonction du montant des indemnités de fonction perçues.

Outre cette retraite obligatoire, ces élus peuvent décider de s'affilier à une retraite facultative par rente, constituée pour moitié par l'élu et pour moitié par la commune. Avant de se décider, il est recommandé de contacter les organismes chargés de cette retraite (FONPEL ou CAREL) pour faire des simulations.

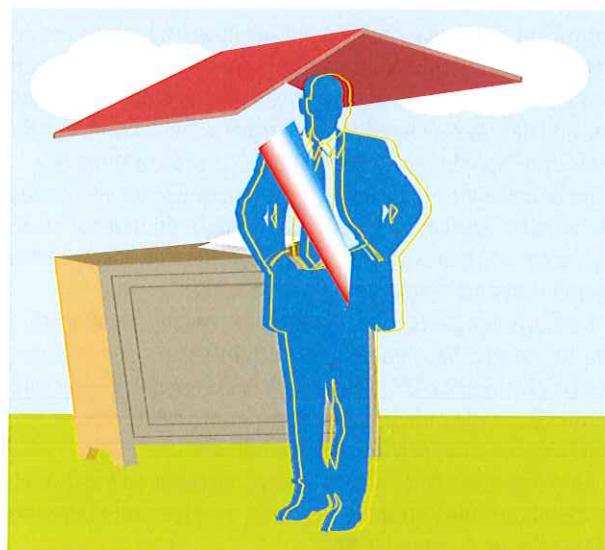
En fonction de la situation de chacun, il peut s'avérer aussi utile d'adhérer à une mutuelle d'élu.

50 Bénéficier de la protection de la collectivité

Exposés aux attaques ou actions judiciaires de leurs administrés, les élus locaux bénéficient d'une protection par la collectivité territoriale. Ce régime s'apparente à la « protection fonctionnelle » des agents publics et répond à trois types de situation :

- quand l'élu local est victime d'un accident dans l'exercice de ses fonctions ;
- si l'élu ou ses proches subissent des violences ou des outrages résultant de cette qualité d'élu local ;
- lorsque l'élu local fait l'objet de poursuites (civiles ou pénales) pour des faits se rattachant à l'exercice de ses fonctions, ou lorsque sa gestion est contrôlée par la chambre régionale des comptes.

Les contours de cette protection ont été largement précisés par la jurisprudence. Encadrée par le CGCT, cette protection ne peut s'appliquer que si les faits en cause ne constituent pas une faute personnelle de l'élu détachable de l'exercice de ses fonctions.



51 Connaître les cas d'assurance par la collectivité

En cas d'accident survenu dans l'exercice du mandat, les dommages subis par les maires et les adjoints sont couverts par l'assurance de la commune. Les conseillers municipaux ne sont protégés par cette assurance que lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus, soit à l'occasion de séances du conseil municipal, 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.

A NOTER Pour tous les cas où l'assurance de la commune ne couvre pas les conseillers municipaux, il est conseillé de procéder à la souscription d'un contrat d'assurance personnel, sur ses deniers propres. Ce sera utile en cas d'engagement de la responsabilité personnelle devant le juge pénal, par exemple.

52 Concilier son activité professionnelle et l'exercice de son mandat

Les élus qui exercent une activité professionnelle en plus de leur mandat peuvent rencontrer des difficultés pour cumuler leur emploi avec l'exercice de leur fonction élective. La loi a prévu à cet effet des dispositifs pour bénéficier du temps nécessaire pour se consacrer à la collectivité.

Les conseillers municipaux bénéficient des autorisations d'absence que l'employeur est dans l'obligation de leur accorder pour participer à certaines réunions limitativement prévues par le législateur. Pour pouvoir s'absenter, une demande en bonne et due forme doit être déposée auprès de l'employeur. Ce dernier n'est pas tenu de rémunérer cette absence. Seuls les élus qui ne perçoivent pas d'indemnités de fonction et qui subissent une perte de salaire du fait de l'usage de ce dispositif ont droit à une compensation financière dans certaines limites. Les autorisations d'absence sont considérées comme du temps effectif de travail dans certains cas.

Les élus disposent aussi de crédits d'heures, du temps que l'employeur est dans l'obligation de leur accorder pour se consacrer à l'administration de la collectivité. Le montant du crédit d'heures, trimestriel et non reportable, varie en fonction de la population de la commune et du mandat exercé (maire, adjoint ou conseiller municipal). Le crédit d'heures, qui doit faire l'objet d'une demande en bonne et due forme, n'est pas rémunéré par l'employeur. Lorsque par chance cela se produit, il est conseillé d'obtenir un document signé de l'employeur pour éviter que celui-ci n'exige un jour le remboursement. Les élus qui ne perçoivent pas d'indemnités de fonction et qui subissent une perte de salaire du fait de l'usage de ce dispositif ont droit à une compensation financière dans certaines limites. Les crédits d'heures sont considérés comme du temps effectif de travail dans certains cas.

STATUT DE L'ÉLU

A NOTER Pour ceux qui exercent plusieurs mandats, il est possible de cumuler ces deux temps d'absence au titre des différents mandats, mais dans une certaine limite.

53 Cesser son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat

Lorsqu'il devient difficile de cumuler son emploi avec l'exercice de sa fonction élective, il existe un dispositif qui permet de suspendre son activité professionnelle pour se consacrer à l'exercice de son mandat. Seuls les élus qui remplissent les conditions prévues par la loi peuvent y accéder.

Il ne s'agit pas d'une démission, mais d'une simple suspension du contrat de travail, avec la possibilité de retrouver son emploi à l'issu du mandat. Durant cette période où l'élu cesse son activité professionnelle, il ne perçoit pas de rémunération de son employeur. En l'absence de salaire, l'élu n'a plus de protection sociale en qualité de salarié. Il est couvert par sa seule protection d'élu.

A NOTER Si ce dispositif permet de se consacrer pleinement à la collectivité, il est vivement recommandé, avant de se décider, de s'assurer que les seules indemnités de fonction permettront de vivre convenablement.

54 Suivre une formation

Face au caractère de plus en plus complexe de la réglementation, les membres du conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions, pour acquérir les compétences nécessaires à l'exercice du mandat. Le budget « formation » étant limité par la loi, le conseil municipal doit délibérer sur un plan de formation pour déterminer les orientations et les priorités. A titre d'exemple, le conseil municipal pourra décider de privilégier la formation des élus qui auront à traiter des dossiers les plus complexes (finances, urbanisme...).

L'article L. 2123-12 du CGCT dispose que « les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions ». Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Un tableau récapitulant les actions de formation des élus, financées par la commune, est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal. Ce droit est également reconnu au profit des membres des organes délibérants des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des communautés de communes.

Par ailleurs, les élus, qui cumulent un emploi et un mandat, ont droit à un congé de formation de 18 jours pour la durée du mandat (après avoir déposé une demande en bonne et

due forme auprès de leur employeur), quel que soit le nombre de mandats qu'ils détiennent. Ils ont droit également à une compensation financière dans une certaine limite, en cas de perte de salaire liée à la participation à une formation d'élu.

A NOTER Les frais de formation constituent une dépense obligatoire pour la commune, à condition que l'organisme dispensateur de la formation soit agréé par le ministre de l'Intérieur (agrément dispensé après avis du Conseil national de la formation des élus locaux).

55 Déclarer son patrimoine

Pour éviter les suspicions à l'égard du personnel politique, la loi a prévu des garde-fous pour garantir la transparence de la vie publique.

A cet effet, certains élus sont soumis à l'obligation de déclaration de patrimoine. Il s'agit notamment des maires des communes de plus de 20 000 habitants et des adjoints des communes de plus de 100 000 habitants lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature du maire. Ces élus ont jusqu'au 1^{er} juin 2014 pour déposer auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêt et une autre de patrimoine. Les modèles de déclaration sont fixés par le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013.

A NOTER L'objectif étant de prévenir tout enrichissement personnel durant l'exercice du mandat, les élus qui ne transmettent pas ces déclarations s'exposent à des peines d'inéligibilité.

56 Connaître ses droits en fin de mandat

Les élus qui ont cessé leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat peuvent retrouver, à l'expiration de leur mandat, leur précédent emploi ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle ils informeront leur employeur de leur intention de reprendre leur activité professionnelle.

Ils bénéficient alors de tous les avantages acquis par les salariés de leur catégorie durant l'exercice du mandat et, le cas échéant, d'un stage de remise à niveau en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail.

Certains de ces élus peuvent aussi percevoir une allocation de fin de mandat pendant un certain temps, à condition, soit d'être inscrit à Pôle Emploi, soit d'avoir repris une activité professionnelle procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction perçues antérieurement.

Une demande doit cependant être adressée au Fonds d'allocation des élus en fin de mandat, au plus tard cinq mois après l'issue du mandat. **JDM**

Protocole



57 Respecter le protocole lors des cérémonies publiques

Les cérémonies publiques représentent les cérémonies organisées sur ordre du gouvernement ou à l'initiative d'une autorité publique. Les ordres du gouvernement pour la célébration des cérémonies publiques déterminent le lieu de ces cérémonies et précisent quels autorités et corps constitués y seront convoqués ou invités (article 1^{er} du décret du 13 septembre 1989). Le maire est responsable du déroulement des cérémonies publiques dans sa commune (article 2212-2 du CGCT).

Une cérémonie publique ne peut en principe commencer que lorsque l'autorité qui occupe le premier rang a rejoint sa place. Cette autorité arrive en dernier et doit se retirer en premier.

Traditionnellement, les principales cérémonies (notamment celles de commémoration des morts) sont constituées en trois étapes :

- arrivée devant le monument aux morts des anciens combattants, des porte-drapeaux, des enfants des écoles, du dispositif militaire et des personnalités locales ;
- arrivée des autorités accueillies par le maire. Les autorités se placent ensuite face au monument aux morts sur une ligne dans l'ordre protocolaire. Selon l'usage local, les autorités déposent devant le monument aux morts, chacune à son tour et dans l'ordre protocolaire, une gerbe qui leur a été présentée par une tierce personne. Lors d'une cérémonie officielle, le dépôt de gerbe est réservé, par tradition républicaine, aux seules autorités publiques ainsi qu'aux organisations d'anciens combattants ;
- une fois que toutes les gerbes sont déposées, la sonnerie aux morts retentit, la plupart du temps suivie d'une minute de silence, puis du refrain de *La Marseillaise*. Les porte-drapeaux abaissent leur drapeau pendant la sonnerie aux morts et la minute de silence, et les relèvent pendant *La Marseillaise*. Les autorités en uniforme saluent pendant la sonnerie aux morts et durant la minute de silence.

58 Décider l'ordre des allocutions

Quand la cérémonie comporte des allocutions, celles-ci sont prononcées par les autorités dans l'ordre inverse des préséances. L'ordre des interventions peut être le suivant :

1. le conseiller général du canton ;
2. le député européen ;
3. le maire de la commune dans laquelle se déroule la cérémonie ;
4. le président du conseil général ;
5. le président du conseil régional ;
6. le député de la circonscription ;
7. le préfet de région si la cérémonie se déroule dans le département chef-lieu de la région, sinon le préfet de département. Il est à signaler que l'exclusivité de la représentation de l'Etat amène à ce qu'une seule personne s'exprime au nom de celui-ci.

Le représentant de l'Etat sera amené obligatoirement à prendre la parole en dernier.

59 Connaître les onze journées nationales annuelles

Onze journées nationales annuelles ont été instituées par des textes législatifs ou réglementaires :

- la journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc (le 19 mars, date de la FNACA) ;
- la journée nationale du souvenir des victimes et des héros de la déportation (le dernier dimanche d'avril) ;
- la commémoration de la victoire du 8 mai 1945 (le 8 mai) ;
- la fête nationale de Jeanne d'Arc et du patriotisme (le deuxième dimanche de mai) ;
- la journée nationale de la résistance (le 27 mai) ;
- la journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » en Indochine (le 8 juin) ;

PROTOCOLE

- la journée nationale commémorative de l'appel du général de Gaulle, le 18 juin 1940, à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi (le 18 juin) ;
- la journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'État français et d'hommage aux « Justes » de France (le 16 juillet si c'est un dimanche, ou le dimanche qui suit) ;
- la journée nationale d'hommage aux harkis et autres membres des formations supplétives (le 25 septembre) ;
- la commémoration de l'armistice du 11 novembre 1918 et l'hommage rendu à tous les morts pour la France, le 11 novembre (voir les lois du 24 octobre 1922 et du 28 février 2012) ;
- la journée nationale d'hommage aux morts de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de la Tunisie (le 5 décembre, date de l'UNC).

Une douzième cérémonie existe en hommage à Jean Moulin, qui se déroule à Paris, au Panthéon, le 17 juin, jour anniversaire de l'acte considéré comme son premier acte de résistance.

60 Respecter l'ordre des préséances

La préséance se définit usuellement comme le droit de prendre la place au-dessus de quelqu'un ou de le précéder. Les autorités qui assistent aux cérémonies publiques prennent place dans l'ordre déterminé par leur rang dans l'ordre des préséances.

Cet ordre se trouve défini par l'article 3 du décret n° 89-655 du 13 septembre 1989, et commence ainsi :

1. le préfet ;
2. les députés ;
3. les sénateurs ;
4. le président du conseil régional ;
5. le président du conseil général ;
6. le maire de la commune dans laquelle se déroule la cérémonie ;
7. les représentants au Parlement européen, etc.

Quand les autorités sont placées côté à côté, l'autorité à laquelle la préséance est due se tient au centre. Les autres autorités sont placées alternativement à sa droite et à sa gauche, du centre vers l'extérieur, dans l'ordre décroissant des préséances. Lorsque l'objet des cérémonies et le nombre important des autorités militaires présentes le justifient, les autorités peuvent être scindées en deux groupes, les autorités civiles étant alors placées à droite, et les autorités militaires à gauche.

61 Configurer les lieux et les salles de cérémonie

Les cas de figure sont différents selon les scénarios. Lors des déplacements d'un ministre, c'est le préfet qui, en accord avec le cabinet du ministre, établit le programme de la visite, accueille et accompagne le ministre dans sa visite, même si

celui-ci répond à l'invitation d'une personnalité élue. Les parlementaires, le président du conseil régional et le président du conseil général, les maires des communes visitées, les conseillers généraux des cantons concernés sont informés de ce déplacement. Les services de police et de gendarmerie, sous l'autorité du préfet, assurent la sécurité du ministre pendant toute la durée de son déplacement.

Les cérémonies commémoratives officielles définies par décrets sont, quant à elles, présidées par un membre du gouvernement, le préfet, un sous-préfet, localement le maire ou un adjoint. Dans toutes les hypothèses, il conviendra de veiller à la propreté des lieux, à la présence de forces de sécurité locales, aux places de parking facilitant l'arrivée de personnalités ou à la qualité du buffet proposé. Il sera intéressant de bien adapter le format de la réception aux nombre de personnes attendues : rien de pire qu'une salle surdimensionnée pour accueillir une petite délégation, l'impression produite étant alors négative.

62 Préparer les visites des officiels et des personnalités

L'organisation des visites de personnalités nécessite de l'anticipation quand c'est possible. Des réunions interservices sous l'autorité d'un interlocuteur – directeur ou chef de cabinet, secrétaire général adjoint – permettent de mettre sur la table tous les questionnements : logistique, parcours proposé, salles à mobiliser, restauration et sécurité. Ces réunions permettent de caler un certain nombre de points importants. Le lien doit être constant avec les services extérieurs : préfet ou son représentant s'agissant, par exemple, de l'accueil d'une personnalité. L'idéal est d'organiser avec l'ensemble des interlocuteurs une visite sur site pour détecter l'ensemble des problèmes éventuels. Un compte rendu est ensuite adressé à chacun.

Dans ce type d'initiatives n'hésitez pas à vous appuyer sur celles et ceux qui ont l'habitude de ces manifestations, comme les services du préfet ou les services du protocole, pour trouver les meilleures réponses. Et veillez à être attentif aux petits détails qui font la réussite : ruban tricolore pour une inauguration, ciseaux grand format, présence d'un photographe, information de la presse... Le jour de la visite, disposer d'un interlocuteur dédié est recommandé.

63 Préparer les repas officiels

A défaut d'être très fréquents, notamment dans les petites communes, les repas officiels donnent lieu à quelques règles à respecter. Dans le protocole républicain, le placement à droite représente une règle de base : le numéro 2 doit toujours figurer à droite du numéro 1. À table, on distingue l'autorité invitante et la personne invitée ayant le rang le plus haut : habituellement, l'invitant se placera de façon à pouvoir le plus facilement possible voir les convives et ob-

PROTOCOLE

server la salle afin de solliciter les personnes à son service. Quand les épouses et époux des personnalités participent au repas, ils prennent le même rang protocolaire que la personne qu'ils accompagnent avec, quand c'est possible, une alternance homme/femme. Il est d'usage de transmettre pour avis aux collaborateurs de la personnalité invitée ayant le plus haut rang la proposition de plan de table et de menu, de prendre en compte les habitudes alimentaires et les obligations religieuses des invités les plus importants, de prévoir un « convive de secours » en cas d'absence du 14^e invité. Il convient de plus d'éviter qu'une femme soit en bout de table.

64 Porter le costume officiel et l'écharpe tricolore

L'écharpe tricolore constitue le seul élément qui subsiste de l'uniforme des maires. Le maire porte l'écharpe tricolore avec glands et franges d'or dans les cérémonies publiques et toutes les fois que l'exercice de ses fonctions rend nécessaire ce signe distinctif de son autorité, ce qui peut être le cas, par exemple, lors de la célébration de mariages, ou encore dans le cadre des sommations en vue de disperser les attroupements.

Les adjoints portent l'écharpe tricolore avec glands à franges d'argent dans l'exercice de leurs fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire, et lorsqu'ils sont appelés à remplacer ou à représenter le maire. Les conseillers municipaux portent l'écharpe tricolore avec glands à franges d'argent lorsqu'ils remplacent le maire ou lorsqu'ils sont conduits à célébrer des mariages par délégation du maire.

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. En cas de cumul de mandats, c'est le mandat national qui prévaut.

A NOTER Les maires peuvent théoriquement porter un costume, tombé en désuétude, dont la description résulte en dernier lieu du décret du 1^{er} mars 1852. Dans la pratique, c'est l'écharpe tricolore qui constitue le seul élément qui subsiste de cet uniforme.

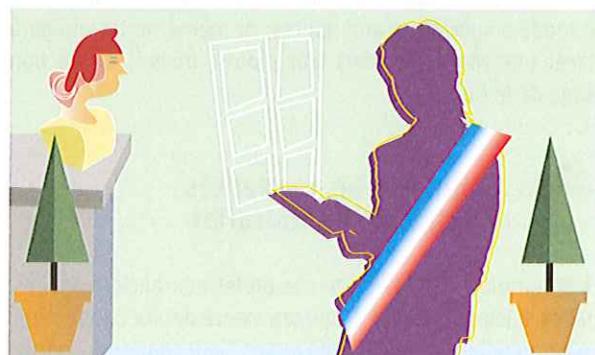
65 Demander une carte d'identité à barrement tricolore

Les maires en exercice, comme les maires délégués ou les adjoints aux maires, peuvent demander au préfet une carte d'identité à barrement tricolore pour leur permettre de justifier de leur qualité, notamment lorsqu'ils agissent comme officier de police judiciaire. Le préfet n'a toutefois aucune obligation de délivrer ce type de carte. Le coût de la carte doit être pris en charge soit sur le budget de la commune,

soit sur les crédits de fonctionnement courant de la préfecture. Il appartient au préfet de fixer lui-même le format et l'aspect de la carte d'identité de maire ou d'adjoint (qui comprend toutefois une photo d'identité). Quand le titulaire cesse ses fonctions d'élu, il doit renvoyer sa carte au préfet.

66 Porter l'insigne officiel de maire

L'insigne officiel des maires aux couleurs nationales est conforme au modèle suivant : sur un 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 d'or barbée et crêtée de gueules. Le port de cet insigne est réservé aux maires dans l'exercice de leurs fonctions et ne dispense pas du port de l'écharpe quand celui-ci est prescrit par les textes en vigueur. Il s'agit toutefois d'un usage en perte de vitesse.



67 Utiliser les cocardes et macarons

L'utilisation de cocardes et insignes particuliers aux couleurs nationales sur les véhicules automobiles est réservée à un certain nombre de mandats bien déterminés : président de la République, membres du gouvernement, membres du Parlement, président du Conseil constitutionnel, vice-président du Conseil d'Etat, sous-préfet dans son arrondissement, représentants de l'Etat dans les territoires d'outre-mer...

Il s'agit d'une liste limitative : les élus locaux ne peuvent, en aucun cas, apposer des cocardes ou insignes aux couleurs nationales sur leurs véhicules sous peine d'amende (450 euros en janvier 2009). Rien ne s'oppose, par contre, à ce que les élus locaux, désirant que leur véhicule soit doté d'un signe distinctif, adoptent le timbre, sceau ou blason de leur collectivité, complété par la mention de leur mandat, dans les conditions fixées par l'assemblée délibérante.

68 Apposer la Marianne et la photo du président de la République

Il s'agit d'un « usage courant et conforme à la tradition républicaine ». Aucun texte législatif ou réglementaire, aucunne

PROTOCOLE



→ règle coutumière reconnue par la jurisprudence n'oblige à l'apposition de l'une, ni à la présence de l'autre. Le ministère de l'Intérieur rappelle que l'idée de créer une image de la Liberté « sous les traits d'une femme vêtue à l'antique, debout, tenant de la main droite une pique surmontée du bonnet phrygien ou bonnet de la liberté », date du décret de la Convention du 22 septembre 1792, qui avait adopté la proposition de l'abbé Grégoire, chargé d'un rapport sur les sceaux de la République. Il cite aussi la recommandation du Gouvernement provisoire, en 1848, d'utiliser le buste réalisé par le sculpteur Dubray, tout en soulignant que, depuis, « les pouvoirs publics n'ont pas estimé devoir imposer un modèle spécifique de l'effigie de la République ». Nul texte n'impose de modèle spécifique aux maires, ni même ne les oblige à placer une Marianne dans leur mairie, mais il est de bon usage de le faire.

69 Connaître les modalités d'octroi de l'honorariat

L'honorariat est conféré par le préfet aux anciens maires, maires délégués et adjoints qui ont exercé des fonctions municipales pendant dix-huit ans au moins. 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 (article L. 2122-35 du CGCT). Les conseillers municipaux qui n'ont jamais été maire ou adjoint ne peuvent se voir conférer l'honorariat. Les fonctions exercées au sein de structures intercommunales ne sont pas prises en compte pour l'attribution de l'honorariat. Ce dernier ne peut être refusé à celui qui le demande. Il ne peut être retiré par le préfet que si l'intéressé a fait l'objet d'une condamnation définitive entraînant l'inéligibilité.

Aucune disposition n'interdit l'octroi de l'honorariat à d'anciens maires, maires délégués, adjoints, conseillers généraux ou conseillers régionaux à titre posthume. L'honorariat n'est assorti d'aucun avantage financier imputable sur le budget de la commune, du département ou de la région. 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.

Dans l'hypothèse où les élus honoraires seraient ultérieurement réélus aux fonctions pour lesquelles l'honorariat leur a été conféré, aucune disposition ne permet de remettre en cause cet honorariat. Les demandes tendant à l'octroi de l'honorariat doivent être adressées au préfet de département ou de région par les intéressés avec la production de justifi-

catifs à l'appui, en ce qui concerne le lieu et la ou les périodes pendant lesquelles ils ont exercé leurs fonctions. C'est au préfet du département ou de la région dans lequel ou laquelle la demande est présentée qu'il incombe de conférer cette distinction.

70 Se voir décerner une médaille

Dans certaines conditions, un maire, un adjoint ou un conseiller municipal peuvent bénéficier de la médaille régionale, départementale et communale. Destinée à récompenser les services rendus aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, y compris les OPHLM et les caisses de crédit municipal, cette médaille a été instituée par le décret n° 87-594 du 22 juillet 1987, codifié aux articles R. 411-41 à R. 411-53 du Code des communes (toujours en vigueur dans l'attente d'un Code de la fonction publique territoriale).

La médaille comporte trois échelons. Elle est décernée en fonction de l'ancienneté des services accomplis au 31 décembre de l'année en cours :

- 1^{er} échelon « médaille d'argent », après 20 ans de service ;
- 2^e échelon « médaille de vermeil », après 30 ans de service, aux titulaires de l'échelon « argent » ;
- 3^e échelon « médaille d'or », après 38 ans de service, aux titulaires de l'échelon « vermeil ».

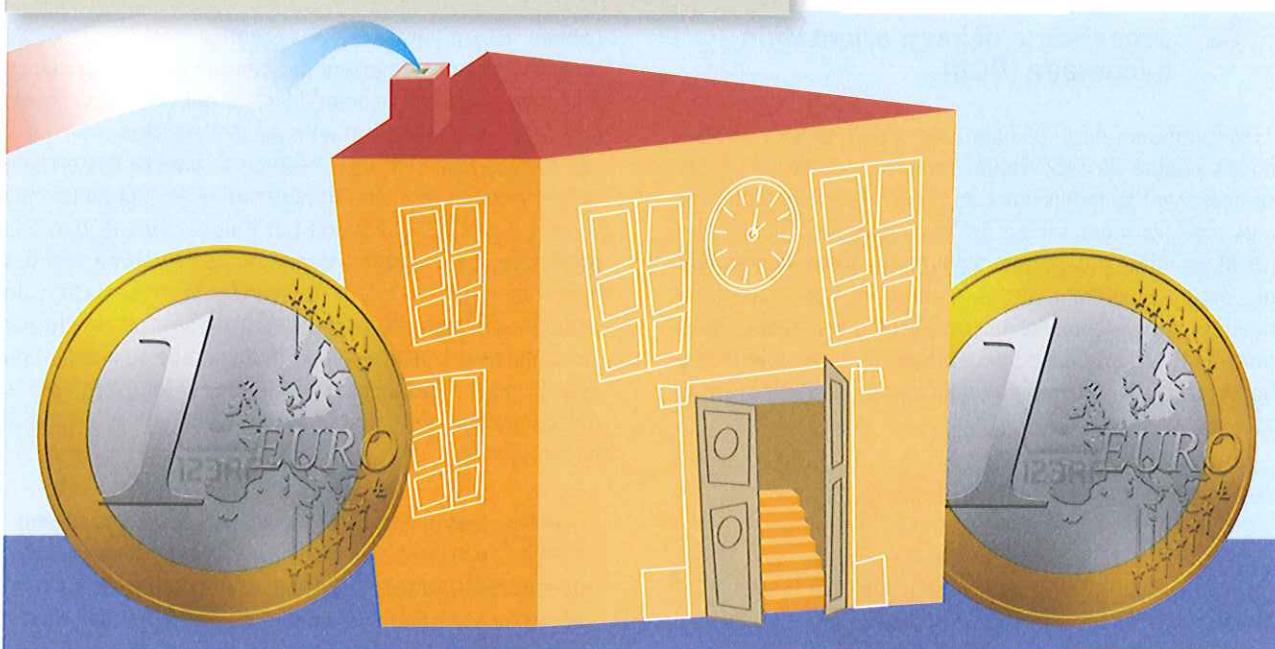
La distinction est attribuée par arrêté du préfet du département de résidence. Les intéressés reçoivent également un diplôme rappelant les services rendus.

71 Pavoiser et mettre en berne les édifices publics

Aucun texte législatif ou réglementaire ne fixe les règles du pavoisement, exception faite de l'article 2 de la Constitution de 1958, qui énonce que : « l'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge ». Le drapeau français est visible sur les bâtiments publics. Il est déployé lors des commémorations nationales et les honneurs lui sont rendus selon un cérémonial très précis. Il n'y a pas de restriction dans l'usage du drapeau tricolore national, mais le drapeau doit être respecté, sous peine de sanctions pénales (article 113 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure). Son utilisation, en association avec d'autres emblèmes, à l'occasion de quêtes et de manifestations politiques ou partisanes, est interdite (circulaire du 27 octobre 1970).

Premier emblème national, le drapeau doit, selon l'usage, être manipulé avec respect, ne jamais toucher le sol et être dans un état conforme au respect qui lui est dû. C'est le préfet, sur instruction du Premier ministre ou des ministres, qui informe les maires pour le pavoisement des bâtiments et édifices publics à l'occasion de cérémonies nationales, ou pour la mise en berne des drapeaux lors de deuils officiels, et qui veille au respect des instructions. **UDM**

Finances communales



72 Voter le budget si la municipalité sortante ne l'a pas voté

En principe, le budget primitif d'une commune doit être voté avant le 15 avril (article L. 1612-2 du CGCT). Les années de renouvellement des conseils municipaux, ce délai est prolongé au 30 avril (article 37 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative). Le nouvel élu doit donc commencer par vérifier si le budget de l'année a été ou non voté par l'équipe municipale sortante.

Si le budget n'a pas été voté avant les élections, il doit l'être avant le 30 avril 2014, et fixer le taux des différentes taxes. Le budget primitif ainsi voté doit être transmis à la préfecture, qui vérifiera qu'il respecte les principes budgétaires, et notamment l'équilibre des dépenses et des recettes.

73 Modifier le budget voté sous la précédente mandature

Si le budget a été voté, il est important de savoir à quel moment, car plus il l'aura été tôt, plus il aura été préparé à partir d'estimations. Ainsi, si le budget primitif a été voté avant le 31 janvier, les recettes fiscales auront été estimées. Il faut donc voter avant le 30 avril les taux d'imposition définitifs, et vérifier que les allocations compensatrices qui auront été notifiées à la commune dans l'intervalle sont conformes aux prévisions. Le budget pourra alors faire l'objet d'ajustements pour tenir compte de ces précisions.

Si le vote du budget est intervenu après le 1^{er} février, la commune aura eu connaissance de l'« état 1259 » de la commune, document qui détaille les bases fiscales, et permet donc de voter les taux en fonction du niveau de recettes souhaité. Il ne devrait donc pas être nécessaire d'ajuster les taux, à moins que la nouvelle équipe ne souhaite les modifier.

Cela reste possible, mais ne doit pas avoir pour conséquence de rendre le budget déséquilibré, car il serait invalidé par le préfet.

Une décision modificative peut être l'occasion, pour l'équipe municipale, de modifier certaines recettes ou certaines dépenses. Dans une telle hypothèse, c'est donc au conseil municipal nouvellement élu qu'il incombe d'arrêter définitivement les taux des quatre taxes locales. En revanche, si l'ancienne équipe municipale a voté le budget primitif de la commune sur la base de l'état 1259, la nouvelle équipe municipale peut, si ces taux ne lui conviennent pas, les modifier jusqu'au 30 avril. Le conseil municipal prend alors une décision modificative afin d'ajuster recettes et dépenses découlant du vote des nouveaux taux. Une fois les taux votés, la commune doit adresser l'état 1259 aux services préfectoraux, puis aux services fiscaux, avant le 30 avril.

74 Faire fonctionner la commune jusqu'au vote du budget

L'article L. 1612-1 du CGCT organise la capacité de la collectivité à continuer à engager des dépenses dans l'attente du vote du budget, lorsque celui-ci n'est pas intervenu avant le 31 décembre n - 1. Ainsi, l'exécutif de la collectivité peut continuer jusqu'à l'adoption du budget de recouvrer les recettes et d'engager, liquider et mandater les dépenses de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget précédent. Il peut également mandater les dépenses de remboursement des échéances de dette (capital restant dû).

En matière d'investissement, sur autorisation du conseil municipal, le maire peut engager, liquider et mandater des dépenses dans la limite du quart des crédits d'investissement inscrits au budget précédent (le quart est calculé hors remboursement de la dette).

FINANCES COMMUNALES

75 Organiser le débat d'orientation budgétaire (DOB)

Les communes de 3 500 habitants et plus, et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, doivent organiser un débat d'orientation budgétaire (DOB). Ce débat, qui permet d'ouvrir une discussion au sein de l'organe délibérant sur les orientations budgétaires, annuelles et pluriannuelles, doit intervenir dans les deux mois précédant l'adoption du budget primitif. Ainsi, si le DOB a lieu le 1^{er} février, le vote du budget doit intervenir avant le 1^{er} avril.



Les conditions de tenue du DOB doivent être fixées dans un règlement intérieur établi par la commune. Le DOB doit permettre une bonne information de l'assemblée délibérante, afin qu'elle vote le budget de manière éclairée. En conséquence, le juge administratif interdit la tenue dans une même séance du vote du DOB et du vote du budget. Ce débat doit également être précédé de l'envoi de documents préparatoires au budget suffisamment étayés et adressés bien en amont pour répondre à l'exigence de qualité de l'information de l'équipe municipale. Le DOB fait ensuite l'objet d'un vote et d'une délibération, qui formalise les échanges. En l'absence de DOB ou d'information suffisante de l'assemblée délibérante pour le préparer, le budget pourrait être entaché d'illégalité et annulé.

76 Voter le compte administratif

Établi sous la responsabilité du maire, le compte administratif est un document budgétaire qui retrace la comptabilité de l'ordonnateur. Pendant du budget primitif et des différentes décisions modificatives, il liste les réalisations (dépenses et recettes réellement engagées, restes à réaliser, résultat) par rapport aux prévisions budgétaires.

Ce document est élaboré par le maire, et doit être en concordance avec le compte de gestion, document préparé par le comptable public, qui retrace également l'ensemble des opérations réalisées pendant l'exercice. Les deux documents sont interdépendants dès lors que le maire ne peut produire le compte administratif qu'après que le comptable lui a remis le compte de gestion (au plus tard le 1^{er} juin de

l'année suivant l'exercice). Des échanges réguliers, tout au long de l'année, permettent de s'assurer de la concordance des deux documents comptables, ce qui évite des retards lors de leur établissement à l'issue de l'exercice.

Le compte administratif est soumis au vote de l'assemblée délibérante par le maire au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice, et doit être transmis dans les 15 jours à la préfecture. Il est adopté si une majorité de voix ne s'est pas exprimée contre. Lors de la séance de présentation du compte administratif, un président de séance est élu par l'assemblée et le maire doit sortir de la salle au moment du vote (il peut assister au reste de la réunion, y compris à l'élection du président de séance et au débat sur le compte administratif).

A NOTER Lorsqu'un nouveau maire est élu en 2014, il peut présider la séance au cours de laquelle le compte administratif 2013 est débattu et le voter. Si l'ancien maire occupe des fonctions au sein du conseil municipal, il devra quitter la salle pendant le vote et n'y prendra pas part. Il devra également sortir de la salle lors du vote du compte administratif 2014, dès lors qu'il devra rendre compte de sa gestion sur les mois de l'exercice précédent les élections municipales.

En pratique, l'ordonnateur s'efforce de voter rapidement le compte administratif, afin de reprendre au plus tôt le résultat de l'exercice dans le budget de l'année.

77 Reprendre, dès le budget primitif, les résultats de l'exercice précédent

La commune doit établir le compte administratif de l'année, document budgétaire complémentaire du budget primitif qui présente le réalisé de l'exercice.

Si le compte administratif de l'exercice précédent a été voté avant le vote du budget primitif de l'exercice en cours, ce dernier doit intégrer le résultat de l'année précédente (positif ou négatif). Si le compte administratif n'a pas été encore voté, il est malgré tout possible et souhaitable de reprendre le résultat attendu, ce qui permet de bien mesurer l'ensemble des possibilités financières et des engagements de la commune pour l'année en cours.

En tout état de cause, le résultat devra être repris dès le vote du compte administratif, via le vote du budget supplémentaire ou d'une décision modificative.

78 Voter une décision modificative ou un budget supplémentaire

Le budget primitif, document prévisionnel, peut être modifié en cours d'exercice par l'assemblée délibérante, qui vote des décisions modificatives. Les décisions modificatives peuvent intervenir plusieurs fois dans l'année pour permettre

FINANCES COMMUNALES

une nouvelle dépense et inscrire la recette correspondante, ou déplacer des crédits au sein d'un même chapitre. Une modification plus lourde peut intervenir lorsque la collectivité n'a pas repris dès le budget primitif le résultat de l'exercice précédent. Elle vote alors un budget supplémentaire, généralement au second semestre de l'année, qui le reprendra. Décisions modificatives et budget supplémentaire sont votés par l'assemblée délibérante dans les mêmes conditions que le budget primitif.

79 Bien distinguer les budgets annexes du budget principal

Le principe d'unité budgétaire suppose de retracer au sein d'un même document toutes les opérations de la commune. Certains services locaux sont cependant gérés dans des budgets spécifiques, dénommés budgets annexes. Ils sont votés comme le budget principal, par l'assemblée délibérante de la collectivité, mais permettent de bien identifier les flux financiers relatifs à ces services. L'objet est de mesurer le coût réel de l'activité afin que son financement équilibré soit bien assuré via les paiements des usagers du service, et non par l'ensemble des contribuables locaux. Ils sont, par exemple, obligatoires pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC). Certains flux financiers entre budget principal et budgets annexes sont possibles, mais ils sont très encadrés.

80 Mettre en place la commission communale des impôts directs

La commission communale des impôts directs (CCID) doit être constituée dans les deux mois suivant l'élection du conseil municipal. Présidée par le maire, elle est composée de huit autres membres (et huit suppléants). Ce chiffre est ramené à six dans les communes de moins de 2 000 habitants. Ses membres, désignés par la direction départementale des finances publiques sur proposition de la commune, sont des contribuables. Elle est chargée du suivi des bases et de la revalorisation des valeurs locatives en matière de taxe d'habitation, et participe aux évaluations réalisées par le service des finances publiques en ce qui concerne les taxes foncières (valeur locative des biens, tarifs d'évaluation). L'administration informe la commission des changements intervenus sur le territoire communal : constructions et démolitions, changements d'affectation, rénovations. La commission émet également des avis sur les évaluations réalisées par les services fiscaux.

A NOTER A partir d'avril 2014, des commissions départementales des impôts directs devront être constituées afin de mettre en place la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

81 Décider les choix fiscaux

Chaque année, dans le courant du mois de février, les services de la Direction générale des finances publiques adressent à chaque commune un document intitulé « Etat de notification n° 1259 ». Ce document donne un ensemble d'informations relatives aux quatre taxes locales : taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, non bâti et contribution économique territoriale. On y trouve notamment le montant des bases imposables ou les allocations compensatrices. Cet état est fourni avec une notice explicative, et permet aux conseils municipaux de procéder au vote des taux.

La nouvelle municipalité peut souhaiter modifier les taux votés par l'ancienne équipe. Si le budget primitif 2014 a été voté avant que l'état 1259 ait été reçu, les taux auront été fixés de manière prévisionnelle afin d'obtenir le produit souhaité par la commune. Il peut donc y avoir un écart entre le produit estimé au budget et ce qui serait réellement perçu au vu de l'état 1259. Il faut donc prendre une décision modificative qui fixe définitivement les taux des taxes locales afin d'obtenir le produit souhaité. L'équipe municipale peut également réajuster dépenses et recettes en fonction de ces informations fiscales.



Si l'ancienne équipe municipale a procédé au vote du budget primitif sur la base de l'état 1259, le produit défini au budget n'est pas estimatif, et les taux n'ont pas à être ajustés par la nouvelle équipe à moins qu'ils ne lui conviennent pas. Dès lors, la commune peut procéder au vote de nouveaux taux, et opter pour une décision modificative qui ajustera dépenses et recettes afin de maintenir l'équilibre du budget.

Le vote des taux des impôts communaux obéit à des règles strictes. Ainsi, les augmentations de taux sont plafonnées : en matière de taxe foncière et de taxe d'habitation, les taux votés ne peuvent pas être supérieurs à deux fois et demi la moyenne nationale ou départementale (si celle-ci est plus élevée). Le taux de cotisation foncière des entreprises ne peut

FINANCES COMMUNALES

→ pas être supérieur à deux fois la moyenne nationale (51,18 % en 2013). Au niveau communal, on diminue ces plafonds des taux du groupement à fiscalité propre d'appartenance.

Une règle de lien entre les taux limite également les écarts d'augmentation entre les différentes taxes afin d'éviter une répartition inéquitable de la charge de l'impôt entre les catégories de contribuables.

En tout état de cause, la commune doit voter et adresser les taux définitifs de fiscalité à l'administration fiscale en renvoyant l'état 1259 complété avant le 30 avril 2014, et le 15 avril pour les autres années du mandat.

82 Faire le point sur les abattements de taxe d'habitation

Les abattements de taxe d'habitation s'appliquent uniquement sur les résidences principales. Ils doivent être votés par les conseils municipaux avant le 1^{er} octobre de l'année pour s'appliquer au 1^{er} janvier de l'année suivante. Leur calcul est basé sur la valeur locative moyenne de la collectivité. Il existe différents types d'abattements. Un abattement obligatoire de 10 % s'applique au foyer fiscal pour chacune des deux premières personnes à charge, et passe à 15 % à partir de la troisième personne. La commune peut majorer ce taux d'un maximum de 10 points.

Les conseils municipaux peuvent également adopter d'autres abattements. Il s'agit notamment de l'abattement général à la base, pouvant aller de 1 à 15 %, ou de l'abattement spécial à la base, dont l'éligibilité est subordonnée à un niveau de revenu défini par la loi et à la valeur locative du logement (elle ne doit pas excéder 130 % de la valeur locative moyenne du département ou du groupement à fiscalité propre). Un abattement de 10 % peut également être adopté au bénéfice des personnes titulaires d'allocations (APA, PCH...).



La nouvelle équipe municipale devra décider de maintenir ou modifier le régime des abattements facultatifs.

83 Comprendre la présentation du budget pour son vote

Le maire présente le budget à l'assemblée délibérante, qui le vote chapitre par chapitre, ou bien article par article si cette dernière l'a décidé expressément. Les crédits votés pour chaque chapitre ou article constituent des plafonds de dépense ; pour les augmenter, une décision modificative est nécessaire.



En général, le vote est effectué par chapitre, ce qui permet au maire de décider seul de virements entre articles au sein d'un même chapitre.

Les communes de plus de 10 000 habitants ont le choix de voter le budget soit par fonction, soit par nature. La présentation par fonction regroupe les dépenses et les recettes par grands thèmes, quand la présentation par nature est indifférente à l'objet de la dépense ou de la recette, mais s'intéresse uniquement à son type. Ces communes devront en complément présenter le budget dans le mode qui n'aura pas été retenu pour le vote : si le vote a lieu par nature, il sera assorti d'une présentation fonctionnelle ; si le budget est voté par fonction, il conviendra de le présenter par nature.

Les communes de moins de 10 000 habitants ont l'obligation de voter leur budget par nature ; mais, pour les communes de plus de 3 500 habitants, les documents budgétaires devront être présentés par fonction pour information.

84 Réaliser une analyse financière

Afin de bien mesurer la situation financière d'une collectivité, il est utile de réaliser une analyse financière à partir de l'étude rétrospective et prospective de ses budgets. L'analyse rétrospective consiste à dresser le bilan des cinq dernières années en étudiant les comptes administratifs de la commune. Elle permet d'expliquer la photographie du dernier exercice, et de déterminer une tendance dans l'évolution financière. L'analyse ne porte que sur les résultats du budget principal. Elle n'intègre pas les budgets annexes, car la comparaison aux autres collectivités n'est pas possible (la DGFiP ne les rend disponibles que pour une partie des collectivités locales).



L'analyse financière s'intéresse aux dépenses et recettes de fonctionnement, à la fiscalité directe, aux concours financiers, aux dépenses et recettes d'investissement et à l'endettement. Elle consiste à former des ratios par habitant ou en valeur relative, et à les comparer sur les exercices observés. Il s'agit également de regarder à quoi sert l'épargne brute, soit l'excédent budgétaire dégagé en section de fonctionnement une fois les dépenses déduites des recettes. Chaque ratio fait l'objet d'un commentaire mettant en perspective la situation économique et sociale de la commune. Cette analyse permet de réaliser des projections sur les prochains exercices.

FINANCES COMMUNALES

85 Mettre en œuvre une prospective financière

La prospective financière consiste à simuler les dépenses et recettes des prochains exercices, à partir de l'analyse rétrospective des budgets. A partir des recettes et dépenses estimées, l'analyse va chercher à prévoir les marges de manœuvre financières de la collectivité. Il s'agit donc d'estimer une capacité maximum d'emprunt et un niveau d'autofinancement plausible. Ce travail permet d'estimer les masses financières disponibles sur les prochaines années pour déterminer les investissements réalisables au cours du mandat. Une fois ce premier travail réalisé, la commune peut établir un programme pluriannuel d'investissements, qui fixe les échéances des réalisations et les modes de financement accolés. L'analyse intégrera également les liens avec l'intercommunalité.

D'un point de vue comptable, le programme pluriannuel d'investissement pourra se traduire par une gestion en autorisation de programme et crédit de paiement. Ce mode de gestion est ouvert aux communes de plus de 3 500 habitants et met en œuvre le programme pluriannuel d'investissement, qui est l'outil de programmation et d'affichage des investissements prévus au mandat. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements, et doivent couvrir la totalité des dépenses d'investissement du programme : études, acquisitions immobilières et mobilières, travaux et maîtrise d'œuvre. Les charges de fonctionnement ne sont pas comprises dans l'autorisation de programme, qui permet de décider de la réalisation immédiate du projet, de son abandon ou de son report.

Chaque autorisation de programme se décline annuellement sous forme d'enveloppes : il s'agit des crédits de paiement qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour couvrir les engagements contractés dans le cadre de l'autorisation de programme. A tout moment, la somme des crédits de paie-

ment doit être égale au montant de l'autorisation de programme. Les crédits de paiement doivent être entièrement mandatés en fin d'année. Ils ne peuvent pas faire l'objet de report sur l'exercice suivant.

Cette gestion permet de suivre au plus près la totalité des investissements prévus sur le mandat, et leur réalisation concrète année après année, en tenant compte des ajustements nécessaires.

86 Etablir un plan de trésorerie

Les collectivités peuvent rencontrer des difficultés dans la gestion quotidienne de leur trésorerie. En effet, elles ne maîtrisent pas complètement les flux de recettes qui arrivent sur leurs comptes. Ces flux peuvent correspondre à des versements opérés par l'Etat (avances de fiscalité et acomptes de dotations), dont la date de versement n'est pas toujours précisément connue (notamment pour le remboursement de la TVA acquittée par les collectivités ou certaines dotations spécifiques). Il s'agit surtout du recouvrement des recettes locales (produits du domaine, recettes des services publics industriels et commerciaux...) dont la date réelle d'encaissement n'est pas facile à maîtriser.

La combinaison de ces incertitudes sur les dates de réception des recettes et la connaissance des décaissements correspondant aux dépenses locales peuvent générer des difficultés de trésorerie. Pour y remédier, les communes ont tout intérêt à établir un plan de trésorerie. Il s'agit de lister mensuellement la date d'encaissement des recettes et de décaissement des dépenses, à partir des informations fournies par les comptes et disponible en ligne via le portail de la gestion publique. Si cette analyse révèle un risque pour la continuité des paiements, l'assemblée délibérante peut solliciter auprès d'un établissement bancaire une ligne de trésorerie. Elle ne doit pas servir au financement des investissements, et n'apparaît pas comme une recette au budget. Seuls sont comptabilisés les frais financiers qu'elle génère. **JDM**



Organisation intercommunale

87 Réviser les schémas départementaux de coopération intercommunale

Lancés en 2011, les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont organisé la rationalisation et l'achèvement de la carte intercommunale. L'objectif était de rattacher toutes les communes isolées et de rationaliser l'intercommunalité en procédant à des fusions et des extensions de périmètre avant le 1^{er} juin 2013.

Les schémas tracés sur la période 2011-2013 ne sont pas totalement figés. La loi prévoit en effet leur révision dans l'année suivant le renouvellement général des conseils municipaux, puis tous les six ans au moins. Les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), dont les membres sont renouvelés après les élections municipales, travaillent avec le représentant de l'Etat à la modification des schémas, de la même manière qu'elles ont été amenées à travailler à leur élaboration.

88 Prendre en compte les superpositions

L'achèvement de la carte intercommunale a abouti à la dissolution d'un certain nombre de syndicats dont il a été considéré qu'ils faisaient doublon avec certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ainsi, lorsqu'un EPCI à fiscalité propre et un syndicat de communes ou un syndicat mixte ont un périmètre identique, l'EPCI à fiscalité propre est substitué au syndicat, et le syndicat est dissous de plein droit. De même, lorsqu'un syndicat est situé dans le périmètre d'un EPCI, la communauté récupère de plein droit les compétences qu'elle exerce. Le syndicat n'est donc plus autorisé à exercer les mêmes compétences que l'EPCI sur le territoire duquel il est situé. Si cette substitution concerne l'ensemble des compétences exercées par le syndicat, ce dernier est dissous de droit. S'il exerce d'autres compétences (qui n'ont pas été transférées à la communauté par les communes), le syndicat demeure pour l'exercice desdites compétences.

A l'inverse, lorsque le périmètre du syndicat englobe totalement l'EPCI et le dépasse, ou lorsque les deux se superposent partiellement, l'EPCI se substitue à ses communes membres qui sont également membres du syndicat. Ce dernier devient un syndicat mixte. Les conseillers municipaux sont remplacés au sein du comité syndical par les délégués communautaires pour le même nombre de sièges. Ils ne remplacent les communes que pour les compétences inscrites dans les statuts de la communauté. Si le syndicat exerce d'autres compétences, les communes membres de l'EPCI continuent d'appartenir au syndicat en tant que communes pour l'exercice de ces compétences. Ainsi, en fonction des sujets et donc des compétences traitées lors de réunions du syndicat, soit les délégués communautaires seront appelés à siéger, soit les conseillers municipaux.

89 Accorder les délégations

Les articles L. 5211-9 et L. 5211-10 du CGCT définissent les modalités de délégation au sein du conseil communautaire. Le conseil communautaire peut confier l'exercice de certaines de ses compétences au président de la communauté. Cette délégation doit désigner précisément les compétences confiées : il ne peut s'agir d'une formule générale de délégation. Par ailleurs, certaines compétences ne peuvent pas être confiées au président. Il s'agit notamment des décisions en matière de finances (vote du budget et du compte administratif, fixation des taux) ou de fonctionnement de la communauté (périmètre, durée).

Le président peut également prendre des arrêtés confiant aux vice-présidents l'exercice de certaines de ses fonctions. Les autres membres du bureau peuvent aussi se voir confier des fonctions par le président en cas d'absence ou d'empêchement des vice-présidents, mais uniquement s'ils disposent eux-mêmes d'une délégation.

Au-delà des délégations au sein du conseil communautaire, le président peut autoriser certains membres du personnel communautaire à signer à sa place. La délégation de signature peut être accordée exclusivement au directeur général des services, au directeur général adjoint, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de services.

90 Mettre en place une information réciproque

Le législateur a prévu différents mécanismes d'information et de consultation entre un EPCI et ses communes membres. Les représentants de chaque commune au sein de la communauté sont soumis à une obligation d'information au titre de l'article L. 5211-39 du CGCT. Ils doivent rendre compte de l'activité de l'EPCI au moins deux fois par an au conseil municipal de leur commune.

Par ailleurs, le président de l'EPCI doit fournir le compte administratif de la communauté au maire de chaque commune membre. Cette information, à fournir avant le 30 septembre chaque année, doit être accompagnée d'un rapport détaillant l'activité de l'EPCI et la ventilation des crédits engagés entre les territoires des communes membres. Ce rapport est obligatoirement présenté par chaque maire à son conseil municipal. Le président de l'EPCI peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier.

En ce qui concerne la consultation, l'article L. 5211-40 du CGCT fixe un principe général : sur demande de l'organe délibérant ou du tiers des maires des communes membres, le président de la communauté a l'obligation de consulter les maires de toutes les communes membres.

Enfin, lorsque les effets d'un projet de délibération du

ORGANISATION INTERCOMMUNALE

conseil communautaire sont limités à une seule commune membre, la délibération ne peut être prise qu'après avis du conseil municipal de la collectivité concernée. Si la commune exprime un avis défavorable, la délibération ne pourra être prise qu'à la majorité des deux tiers des membres de l'organe délibérant. Si la commune n'émet pas d'avis dans un délai de trois mois à compter de la transmission du texte, elle est réputée favorable.

91 Gérer les prestations de services entre EPCI et communes membres

Le CGCT organise la capacité des communautés et des métropoles à coopérer avec leurs communes membres. Il est notamment rendu possible pour les EPCI et leurs communes membres de conclure des conventions visant à se confier les unes aux autres la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions. Cette possibilité permet de gérer avec plus de souplesse la question des transferts de compétence en confiant, de manière ponctuelle ou sur une partie du territoire, la gestion d'un service dont la compétence générale doit rester au niveau communal ou intercommunal.

Si les statuts le permettent, il est également possible pour une communauté d'effectuer des prestations de services pour d'autres collectivités locales, EPCI ou syndicats. Les statuts doivent préciser la nature des prestations et sur quel périmètre il est possible de les réaliser. Surtout, ces prestations doivent entrer dans le champ de compétence de la communauté et demeurer une activité accessoire.

La réalisation de prestations a des incidences de gestion, énumérées à l'article L. 5211-56 du CGCT. Il faut d'abord rappeler que l'intervention de la communauté à titre onéreux entre dans le champ concurrentiel et est donc soumise au Code des marchés publics. On retiendra par ailleurs l'obligation de créer un budget annexe. Cela permet d'isoler les flux financiers correspondant à la prestation, qui ne doit pas être financée par le contribuable intercommunal.

Une communauté peut enfin être amenée à réaliser des travaux immobiliers pour le compte d'une commune membre sans transfert de compétence. A la demande de la commune, une convention de mandat pour maîtrise d'ouvrage doit être signée pour déterminer l'opération concernée. Les statuts de l'EPCI doivent prévoir cette possibilité d'intervention en tant que mandataire au titre de la loi MOP.

92 Répartir les sièges au sein de l'intercommunalité

La communauté est administrée par un conseil communautaire ou conseil de la métropole au sein duquel des conseillers communautaires représentent les communes membres. Dans les communautés de communes et d'agglomération, la répartition des sièges peut être effectuée sur la base d'un accord local obtenu à la majorité qualifiée (majo-

rité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population). Le législateur encadre cette répartition amiable, en imposant que la répartition des sièges tienne compte de la population de chaque commune, que chaque commune dispose d'au moins un siège, et que le nombre de sièges n'excède pas 25 % de celui qui aurait été attribué par les règles de calcul automatique qui trouvent à s'appliquer à défaut d'accord amiable.

De manière obligatoire dans les communautés urbaines et les métropoles, et à défaut d'accord amiable dans les communautés de communes et d'agglomération, la composition du conseil communautaire est établie selon les modalités prévues aux III à VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Le nombre de sièges à pourvoir est fixé par un tableau défini à l'article L. 5211-6-1 III en fonction de la population totale de l'EPCI. Les sièges sont ensuite répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. En tout état de cause, chaque commune doit avoir au minimum un représentant, et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.



La répartition des sièges au sein de l'intercommunalité est effectuée dans l'ordre de présentation des candidats sur la liste au conseil communautaire. Si une liste a recueilli la majorité absolue dès le premier tour, elle reçoit la moitié des sièges disponibles, les autres postes étant répartis à la proportionnelle. Si aucune liste n'a obtenu la majorité absolue au premier tour, la répartition est effectuée suite au second tour : la liste arrivée la première obtient la moitié des sièges (en cas d'égalité, les sièges reviennent à l'équipe à la plus forte moyenne d'âge), et le reste des sièges est réparti entre les listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages.

93 Désigner les conseillers communautaires

Les élections municipales de 2014 marquent un tournant pour les intercommunalités, en prévoyant un mode d'élection plus direct des conseillers communautaires. La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPAM) va plus loin, en prévoyant qu'à partir de 2017, les conseillers métropolitains seront élus au suffrage universel direct.

ORGANISATION INTERCOMMUNALE

→ La loi établit un lien direct entre mandat communal et mandat communautaire. Ainsi, seuls les conseillers municipaux peuvent prétendre à un poste de conseiller communautaire, et le mandat de ce dernier est lié à celui de l'équipe municipale qu'il représente, et est donc renouvelé tous les six ans.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, la désignation des conseillers communautaires est effectuée dans l'« ordre du tableau », qui est constitué du maire, des adjoints, puis des conseillers municipaux. Ce système permet qu'en cas de vacance d'un poste de conseiller communautaire, le remplacement bénéficie au premier membre du conseil municipal suivant l'ordre du tableau qui n'exerce pas de mandat de conseiller communautaire.

Au-dessus de 1 000 habitants, on applique le système du « fléchage », c'est-à-dire que les candidats au conseil communautaire figurent sur la liste des candidats à l'élection municipale (on parle de double liste sur le bulletin de vote). Cette double liste doit faire figurer en tête de la liste « municipale » les candidats à l'intercommunalité. La liste « communauté » doit présenter alternativement un candidat de chaque sexe, en respectant l'ordre d'apparition des candidats sur la liste « municipale ».

94 Faire le point sur la mutualisation des services

Une commune qui a transféré une compétence, mais a conservé le service en charge de sa gestion, doit le mettre à disposition de l'EPCI. A l'inverse, un EPCI peut mettre ses services à disposition de ses communes membres, pour l'exercice de compétences non transférées, lorsque cela permet une optimisation de la gestion locale.

L'organisation de la mutualisation est effectuée par convention entre l'EPCI et chaque commune individuellement. Le contrat précise les services et personnels concernés, la durée de la mutualisation, prévoit des contrôles, ou encore les modalités de résiliation. Il fixe surtout les conditions financières de l'opération, c'est-à-dire le remboursement (encadré par la loi à l'article D. 5211-16 du CGCT) des frais de fonctionnement occasionnés par la commune ou l'EPCI qui se voit mettre à disposition le service. La convention est arrêtée après avis des comités techniques compétents, puis signée par le président de l'EPCI et le maire de la commune.



Même si l'on parle de mise à disposition, il s'agit d'un transfert de personnel plus souple que celui qui encadre la définition classique de la mise à disposition de personnel en droit de la fonction publique. Par exemple, la mise à disposition n'est pas limitée à trois ans.

Pour permettre aux élus nouvellement installés de faire le point sur des mutualisations en place sur le territoire intercommunal, la loi RCT de 2010 a prévu la mise en place d'un schéma de mutualisation des services dès 2015. A l'issue du

renouvellement des conseils municipaux, le président de l'EPCI établit un rapport qui fait l'état des lieux des mutualisations en cours sur le territoire intercommunal et réalise un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant le mandat. Chaque conseil municipal est saisi pour avis, et dispose d'un délai de trois mois, à l'issue duquel son avis est réputé favorable. Le schéma est ensuite proposé au conseil communautaire pour délibération. Un suivi de la réalisation du schéma est effectué annuellement, au moment de la discussion du budget (débat d'orientation budgétaire).

Enfin, un EPCI peut créer des services communs avec une ou plusieurs de ses communes membres. Ces services excèdent le champ des compétences transférées et sont gérés par l'EPCI. La nature du service, ses missions et leurs effets sur les entités concernées sont prévus par convention. Cette dernière doit notamment préciser les effets de l'activité sur les conditions de travail des personnels en charge du service. Le Gouvernement a souhaité inciter à la mutualisation en introduisant un coefficient de mutualisation dans les critères de répartition de la DGF entre une intercommunalité et ses communes membres dans la loi MAPAM.

95 Vérifier les éventuels doublons de personnel

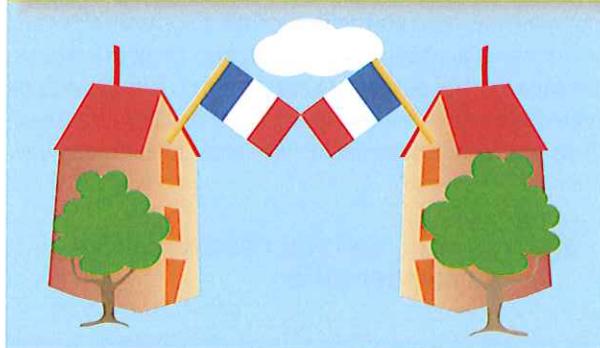
En matière de personnel, le transfert d'une compétence communale à son EPCI entraîne le transfert automatique du service en charge de sa mise en œuvre, et donc du personnel y afférant. En ce qui concerne les personnels totalement affectés au service chargé de la compétence transférée, le transfert à l'EPCI est de droit, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'accord du personnel concerné, mais après avis des comités techniques paritaires compétents pour la commune et pour l'EPCI le cas échéant.

En ce qui concerne les personnels partiellement affectés au service chargé de la compétence transférée, le transfert n'est possible qu'avec leur accord. Une convention de mise à disposition de la commune est conclue si le personnel est transféré, de l'intercommunalité si le service communal est mutualisé, pour la partie de temps de travail nécessaire. Si le personnel refuse le transfert, il est mis à disposition d'office pour la partie du temps de travail nécessaire.

En tout état de cause, les personnels fonctionnaires transférés choisissent le régime indemnitaire le plus avantageux et conservent leurs avantages acquis au titre de la collectivité quittée. **JDM**



Finances intercommunales



96 Mettre en place la commission intercommunale des impôts directs

Dans les communautés à fiscalité professionnelle unique, une commission intercommunale des impôts directs (CIID) peut être constituée après l'élection des conseillers communautaires. La décision est prise par délibération du conseil communautaire avant le 1^{er} octobre d'une année pour être applicable l'année suivante, et notifiée aux services fiscaux au plus tard le 15 octobre.

La commission intercommunale se substitue aux commissions communales des impôts directs de chaque commune membre. Elle participe à la désignation des locaux types à retenir pour l'évaluation par comparaison des locaux commerciaux et donne un avis sur les évaluations foncières proposées par l'administration fiscale. En cas de désaccord, ou de refus de la commission intercommunale des impôts directs de se prononcer, la liste des locaux types et les évaluations foncières sont arrêtées par l'administration fiscale. La CIID est également informée des modifications de valeur locative des établissements industriels.

Lorsqu'une communauté crée une commission intercommunale, son organe délibérant doit, sur proposition des communes membres, fournir 20 personnes postulant pour être nommées commissaires titulaires (dont deux domiciliées en dehors du périmètre de la communauté), et 20 autres personnes au titre des commissaires suppléants. Cette liste permet au directeur général des finances publiques de nommer 10 commissaires, auxquels s'ajoute le président de l'EPCI, pour un mandat équivalent à celui du conseil communautaire.

Le personnel intercommunal peut également participer à la CIID sans voix délibérative à raison d'un agent pour les communautés de moins de 10 000 habitants, de trois pour celles comprises entre 10 000 et 150 000 habitants, et de cinq pour celles de plus de 150 000 habitants.

97 Choisir entre contributions budgétaires ou fiscalisées pour les syndicats

Les syndicats tirent leurs ressources des contributions versées par leurs communes adhérentes, correspondant à une quote-part définie par les communes dans les statuts du syn-

dicat. On parle de contribution budgétaire lorsque, du point de vue communal, la dépense est inscrite en section de fonctionnement lors du vote du budget.

Les syndicats peuvent préférer remplacer tout ou partie de la contribution des communes par des impositions additionnelles aux impôts locaux communaux. Ils votent alors un produit par commune : c'est la contribution fiscalisée. Le contribuable verse alors un supplément de fiscalité qui bénéficie au groupement. Le taux additionnel figure explicitement sur l'avis d'imposition. Les syndicats ne disposant d'aucun pouvoir de taux, c'est l'administration fiscale qui calcule les contributions communales proportionnellement aux recettes que chacune des taxes procurera aux communes si l'on appliquait les taux de l'année précédente aux bases de l'année d'imposition. Le syndicat perçoit des avances sur sa fiscalité par douzièmes.



L'option fiscalisée est uniquement possible pour les contributions des communes, et non pour les EPCI dans le cas du financement de syndicats mixtes. Les communes disposent d'un délai de quarante jours pour s'opposer à la fiscalisation de leur contribution à compter de la notification de la décision du syndicat.

98 Opter pour la fiscalité additionnelle

La fiscalité additionnelle permet aux communautés de communes n'ayant pas opté pour la fiscalité professionnelle unique, et aux communautés urbaines créées avant 1999, de bénéficier d'une part additionnelle des quatre impôts directs locaux. Ces groupements perçoivent donc, à l'instar des communes, les quatre taxes directes locales que sont la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), et la contribution économique territoriale (CET), elle-même subdivisée en cotisation foncière des entreprises (CFE) et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Ils en fixent les taux et accordent des exonérations, sous certaines réserves prévues par la loi. Notamment, la première année sous fiscalité additionnelle, les taux additionnels votés doivent être égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes. Ensuite, le conseil communautaire peut faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente, ou les faire varier librement entre eux. Dans ce dernier cas, le taux de cotisation foncière des entreprises ne peut pas, par rapport à n-1, être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré des trois taxes ménages.

En ce qui concerne la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la répartition du produit entre commune et communauté a été fixé exante. La part communautaire a

FINANCES INTERCOMMUNALES

→ été fixée sur la base du rapport existant entre d'une part le taux relais intercommunal (déterminé au titre de l'exercice 2010 suite à la réforme de la taxe professionnelle) et la somme du taux relais moyen pondéré communal, et d'autre part le taux relais communautaire, appliqué sur le périmètre intercommunal.

Les communautés se substituent enfin aux communes dans la perception du produit de CFE, de CVAE et de TASCOM (taxe sur les surfaces commerciales) tiré des zones d'activité économiques en fiscalité professionnelle de zone (FPZ). La décision d'opter pour la FPZ n'est ouverte qu'aux communautés de communes dont la taille démographique ne permet pas le passage en communauté d'agglomération.

99 Opter pour la fiscalité professionnelle unique

Si la communauté souhaite opter pour la fiscalité professionnelle unique (FPU), elle devra délibérer avant le 31 octobre n-1 pour que sa décision s'applique au 1^{er} janvier suivant. Lorsqu'une communauté opte pour la fiscalité professionnelle unique, elle se substitue aux communes dans la prise de décisions relatives à la fiscalité économique, et bénéficie de droit du régime fiscal dit de fiscalité mixte. En matière de cotisation foncière des entreprises, la communauté vote le taux et perçoit le produit. En matière de CVAE, d'IFER (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux) et de TASCOM, la communauté perçoit également le produit à la place des communes. En contrepartie, la communauté verse aux communes une attribution de compensation.

En matière de fiscalité assise sur les ménages, les communautés à fiscalité professionnelle unique peuvent voter les taux additionnels de taxe d'habitation (TH), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), et en percevoir les produits. Elles peuvent limiter l'impact du régime de fiscalité mixte, en ne bénéficiant, en ce qui concerne la fiscalité ménages, que des ressources afférentes à la taxe d'habitation départementale 2010 transférée et à la part des frais de gestion transférés.

100 Décider d'unifier les taux de fiscalité à l'échelle intercommunale

La loi portant réforme des collectivités territoriales autorise les communautés et leurs communes membres à unifier la taxe d'habitation, et/ou la taxe foncière sur les propriétés bâties. Pour cela, l'EPCI et chacune des communes doivent prendre une même délibération qui confie à la communauté la fixation des taux. La première année, le taux unique des taxes foncières ne doit pas dépasser le taux moyen pondéré constaté l'année précédente. En ce qui concerne la taxe d'habitation, le taux est plafonné au taux moyen harmonisé des communes membres constaté l'année précédente. De façon

plus générale, les règles de fixation des taux applicables aux communes s'appliquent alors à la prise de décision intercommunale. Afin de réguler l'effet de cette unification au niveau communal, il est possible de lisser les taux sur une période de dix ans maximum au niveau de chaque commune.

101 Fixer le montant des attributions de compensation

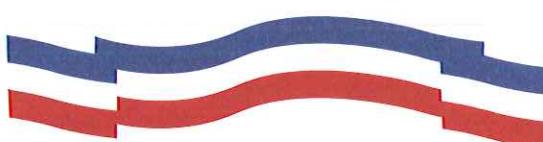
Le versement d'une attribution de compensation permet d'assurer l'équilibre financier des communes appartenant à des intercommunalités ayant opté pour la fiscalité professionnelle unique. Cette dépense obligatoire pour les communautés permet d'assurer la neutralité du régime fiscal pour les communes membres. L'attribution tient compte des transferts de compétences opérés.

L'année de passage en fiscalité professionnelle unique, l'évaluation des charges transférées est réalisée par la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC). Cette commission est instituée par le conseil communautaire, qui en fixe la composition, sur délibération adoptée à la majorité des deux tiers. Chaque commune y dispose d'au moins un représentant. Elle présente son rapport dans l'année qui suit l'option pour la fiscalité professionnelle unique, et lors de chaque nouveau transfert de charge. Le rapport doit être adopté sur délibération concordante de la majorité qualifiée des conseils municipaux.

Le conseil communautaire peut ensuite opter pour une fixation libre des critères de calcul des attributions de compensation sur décision à l'unanimité du conseil communautaire. Cette option ne pourra être retenue qu'après étude approfondie des conséquences de ce versement sur l'équilibre budgétaire des communes membres. En l'absence d'unanimité, les critères de droit commun s'appliqueront.

Le coût des transferts, qui va avoir des conséquences sur l'attribution de compensation, est calculé selon que les dépenses sont liées ou non à un équipement. Dans le premier cas, un coût moyen annualisé est calculé, qui tient compte notamment du coût d'achat ou de construction de l'équipement et de ses charges de fonctionnement. En cas de dépense non liée à un équipement, le coût intégré correspond au coût réel figurant au compte administratif de l'année précédant le transfert. 

Le conseil communautaire délibère à la majorité simple pour figer le montant des attributions de compensation, et informe les communes membres avant le 15 février de leur montant prévisionnel.



NOUVEAUX
MANDATS

OFFRE SPÉCIALE
**Commencez
votre mandat avec le
Journal des Maires**
Abonnement d'un an (11 numéros)



92 €

(au lieu de 143 €,
prix de vente au numéro)

NOUVEAU
VOUS POUVEZ AUSSI
VOUS ABONNER SUR LE SITE :
www.journaldesmaires.com
EN PAYANT PAR CARTE BANCAIRE

Bulletin d'abonnement

à renvoyer à *Journal des Maires*, Service abonnements, 123, rue Jules Guesde, CS 70029, 92309 Levallois-Perret Cedex
Tél. : 01 44 84 80 68 – Fax : 01 42 00 56 92 – E-mail : abojdm@everial.com – www.journaldesmaires.com

- Oui, je m'abonne 1 an (11 numéros)
au *Journal des Maires* au tarif de **92€ TTC**
Je règle par :
 chèque ci-joint à l'ordre du *Journal des Maires*
 mandat administratif à réception de facture
 je souhaite recevoir une facture acquittée
Signature et cachet

Collectivité.....

Nom..... Prénom.....

Fonction.....

Adresse.....

.....

Code Postal..... Ville.....

NOUVEAU e-boutique du *Journal des Maires*

LE JOURNAL DES MAIRES

Chaque mois,

retrouvez une information complète de l'actualité des collectivités locales et suivez les évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles nécessaires à la gestion locale

ABONNEZ-VOUS

Nouveau : désormais vous pouvez payer directement par carte bancaire mais aussi par virement, mandat ou chèque.

LES CREDITS JDM

ECONOMISEZ de 20 à 50%

sur le prix de nos articles et de l'abonnement au *Journal des Maires* en achetant nos packs.

Acheter des crédits

NOUVEAUTÉS



NOUVEAUTÉS

LE GUIDE DU CANDIDAT Bien préparer son élection
Il est important de connaître les modalités de dépôt de candidature, les règles de validité des suffrages exprimés et les moyens mis à disposition pour mener à bien une (...)

Plus d'infos



VEILLE JURIDIQUE

Suivez une veille juridique actualisée chaque mois...

LES DERNIERS TEXTES

FINANCES : Compensations financières des transferts de compétences.

Gratuit

NOUVEAU

Possibilité de paiement
par carte bancaire

On nous le demandait... nous l'avons fait !

Désormais, vous pourrez acheter de nombreux articles sous forme numérique parus dans le *Journal des Maires* :
modèles de discours, de délibération, fiches techniques, dossiers, documents type...

C'est facile avec notre nouvelle e-boutique...

Rendez-vous sur

www.journaldesmaires.com