

Association des maires de France  
et des présidents d'intercommunalité  
& Associations départementales de maires  
**LES CAHIERS DU RÉSEAU**  
N°22



# ■ Le guide du maire 2020

#MaCommuneJyTiens

## AVANT PROPOS

Le Guide du maire 2020 , réalisé par les services de l' AMF, est un outil dont le premier objectif est de vous informer le plus largement possible et ainsi vous aider dans la prise de décisions.

Se voulant exhaustif, ce guide prend en compte l'actualité législative et réglementaire récente et vous invite, chaque fois que cela peut vous être utile dans l'exercice quotidien de vos responsabilités, à prendre connaissance des notes, guides, brochures, ou sites Internet afin de compléter votre information.

Les informations contenues dans ce guide sont à jour au 6 mars 2020.  
L'actualité législative et réglementaire est en constante évolution et modifie fréquemment les textes. Afin de vous garantir une information actualisée, le site Internet de l'AMF sera donc un complément indispensable avec des informations privilégiées, réservées aux adhérents. Nous vous invitons à le consulter régulièrement sur [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr).



# ÉDITO

Madame le maire, Monsieur le maire, Chers collègues,

En ce début de mandat nous souhaitons vous féliciter pour votre élection et nous sommes très heureux de vous adresser ce guide du maire 2020.

Ce document, dont vous trouverez une version dématérialisée et actualisée sur le site Internet de l'AMF, vous accompagnera, nous l'espérons, tout au long de votre engagement en vous apportant informations et conseils.

Fondée il y a plus d'un siècle, reconnue d'utilité publique en 1933, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité réunit plus de 34 000 adhérents et est présente sur l'ensemble du territoire national grâce aux 103 associations départementales de maires. L'AMF assure, ainsi, une représentation pluraliste des communes et intercommunalités de toutes tailles.

Forte de votre soutien, l'AMF continuera durant ce nouveau mandat de vous représenter auprès des pouvoirs publics nationaux mais aussi de vous informer et de vous conseiller, vous assistant, au quotidien, dans l'exercice de vos missions.

Les responsabilités qui nous sont confiées par nos concitoyens sont incontestablement celles qui apportent les plus grandes satisfactions mais aussi celles qui se caractérisent par les plus grandes exigences.

Plus que jamais, et fort de l'appui de chacune et chacun d'entre vous, nous voulons construire, avec l'État, les régions et les départements, un partenariat qui nous permettra de consolider la République fraternelle, inclusive et décentralisée capable de répondre aux attentes de nos concitoyens.

Ce vaste chantier nécessitera l'engagement de tous au profit d'une France plus solidaire et prospère, capable d'une transition écologique réussie.

Comme elle l'a toujours fait, l'AMF se mobilisera pour relever ces défis, en étant à l'écoute de vos préoccupations et de vos besoins. Dans cet esprit, une offre de formation adaptée vous est proposée par l'AMF et les associations départementales de maires.

Dans cette attente, nous vous adressons nos vœux de réussite pour votre équipe et vos collaborateurs.

Fidèlement,



**François BAROIN**  
Président



**André LAIGNEL**  
1<sup>er</sup> vice-président délégué



**Philippe LAURENT**  
Secrétaire général



**Michel VERGNIER**  
Trésorier général



**Cécile GALLIEN**  
Vice-présidente



**Agnès LE BRUN**  
Vice-présidente



**François DELUGA**  
Vice-président



**Gilles LEPROUST**  
Vice-président



# SOMMAIRE

|                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CHAPITRE 1 – LES PREMIÈRES DÉCISIONS</b>                                                | <b>17</b> |
| <b>I. LES DÉLÉGATIONS</b>                                                                  | <b>17</b> |
| A. Du conseil municipal au maire                                                           | 17        |
| B. Du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux                                     | 17        |
| C. Du maire au personnel                                                                   | 18        |
| <b>II. LA DÉSIGNATION DES REPRÉSENTANTS DE LA COMMUNE</b>                                  | <b>18</b> |
| A. Au sein des EPCI à fiscalité propre<br>(communautés, métropoles hors métropole de Lyon) | 18        |
| B. Au sein des syndicats de communes et des syndicats mixtes                               | 19        |
| C. Dans les principaux établissements de la commune                                        | 19        |
| <b>III. LES PREMIÈRES DÉLIBÉRATIONS SUR LES INDEMNITÉS ET LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR</b>       | <b>19</b> |
| A. Le choix du montant mensuel des indemnités de fonction                                  | 19        |
| B. Le règlement intérieur du conseil municipal                                             | 22        |
| <b>IV. LES PREMIÈRES DÉCISIONS BUDGÉTAIRES ET FISCALES</b>                                 | <b>22</b> |
| A. Le vote du budget                                                                       | 22        |
| B. Le vote des taux                                                                        | 23        |
| <b>V. LA CONSTITUTION DES COMMISSIONS MUNICIPALES</b>                                      | <b>23</b> |
| <b>VI. LE RÉCOLEMENT DES ARCHIVES</b>                                                      | <b>23</b> |
| <b>VII. ÉTABLIR UN ÉTAT DES LIEUX</b>                                                      | <b>24</b> |
| A. Les données générales                                                                   | 24        |
| B. Les données financières                                                                 | 25        |
| C. Les données patrimoniales et les contrats                                               | 27        |
| D. La commission municipale des impôts directs (CCID)                                      | 27        |



## CHAPITRE 2 – L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL DU MAIRE ..... 31

|      |                                                     |    |
|------|-----------------------------------------------------|----|
| I.   | LE CADRE JURIDIQUE .....                            | 31 |
| A.   | Les directives et règlements .....                  | 31 |
| B.   | Les lois .....                                      | 31 |
| C.   | Les textes réglementaires .....                     | 32 |
| II.  | LES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT AU NIVEAU LOCAL .....   | 32 |
| A.   | Le préfet de zone .....                             | 32 |
| B.   | Le préfet de région .....                           | 32 |
| C.   | Le préfet de département .....                      | 33 |
| D.   | Le sous-préfet .....                                | 34 |
| E.   | La police et la gendarmerie nationales .....        | 35 |
| F.   | Le procureur de la République .....                 | 35 |
| G.   | Les juges administratifs et judiciaires .....       | 35 |
| H.   | Les chambres régionales des comptes (CRC) .....     | 36 |
| III. | LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ .....                       | 37 |
| A.   | Les actes transmis au contrôle de légalité .....    | 37 |
| B.   | Les modalités du contrôle de légalité .....         | 38 |
| C.   | Le délai de recours du représentant de l'État ..... | 39 |
| D.   | Les effets du défère préfectoral .....              | 39 |
| IV.  | LES AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....        | 39 |
| A.   | La région .....                                     | 40 |
| B.   | Les départements .....                              | 40 |

## CHAPITRE 3 – L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE ..... 45

|    |                                          |    |
|----|------------------------------------------|----|
| I. | LE MAIRE .....                           | 45 |
| A. | Le maire, représentant de l'État .....   | 45 |
| B. | Le maire et ses pouvoirs de police ..... | 46 |







# SOMMAIRE

|      |                                                             |    |
|------|-------------------------------------------------------------|----|
| II.  | LE CONSEIL MUNICIPAL                                        | 48 |
| A.   | La préparation des séances du conseil municipal             | 48 |
| B.   | Le déroulement des séances du conseil municipal             | 49 |
| C.   | La publicité des délibérations du conseil municipal         | 50 |
| III. | LE PERSONNEL COMMUNAL                                       | 51 |
| A.   | Les différentes catégories d'agents communaux               | 52 |
| B.   | Les conditions de recrutement de travail et de rémunération | 53 |
| C.   | Les métiers territoriaux et la formation                    | 54 |
| D.   | Les organes de gestion et de participation                  | 55 |
| IV.  | LES RESPONSABILITÉS DU MAIRE ET DE LA COMMUNE               | 57 |
| A.   | La responsabilité de la commune                             | 57 |
| B.   | La responsabilité civile et pénale du maire                 | x8 |
| C.   | La responsabilité financière du maire                       | 59 |
| V.   | LES ASSURANCES COMMUNALES                                   | 60 |
| A.   | L'obligation d'assurance                                    | 60 |
| B.   | L'assurance responsabilité civile générale de la commune    | 60 |
| C.   | L'assurance « dommages aux biens »                          | 61 |
| D.   | La couverture de la responsabilité pénale de la commune     | 61 |

## CHAPITRE 4 - L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DES HABITANTS 63

|     |                                              |    |
|-----|----------------------------------------------|----|
| I.  | L'INFORMATION DES HABITANTS                  | 63 |
| A.  | Les arrêtés et les décisions du maire        | 63 |
| B.  | Les délibérations du conseil municipal       | 64 |
| C.  | Les autres modes d'information des habitants | 65 |
| II. | LA PARTICIPATION DES HABITANTS               | 65 |
| A.  | Les modes de consultation directe            | 65 |
| B.  | Les structures participatives                | 66 |

## CHAPITRE 5 - LA GESTION COMMUNALE 69

|    |                          |    |
|----|--------------------------|----|
| I. | LE DOMAINE DE LA COMMUNE | 69 |
| A. | Le domaine public        | 69 |



|      |                                                                                    |    |
|------|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| B.   | Le domaine privé .....                                                             | 71 |
| C.   | L'acquisition des biens des communes .....                                         | 71 |
| D.   | La cession des biens des communes .....                                            | 72 |
| II.  | LES CONTRATS DE LA COMMUNE .....                                                   | 73 |
| A.   | Les marchés publics .....                                                          | 73 |
| B.   | Les contrats de droit public .....                                                 | 81 |
| C.   | Les contrats de droit privé portant sur le domaine privé de la commune .....       | 82 |
| III. | LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX .....                                       | 83 |
| A.   | Définition d'un service public .....                                               | 83 |
| B.   | La distinction entre service public obligatoire et service public facultatif ..... | 83 |
| C.   | Les catégories de services publics .....                                           | 84 |
| D.   | La gestion des services publics .....                                              | 84 |
| E.   | La procédure de passation d'une convention de délégation de service public .....   | 86 |
| F.   | Le contrôle des services publics .....                                             | 87 |
| IV.  | LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS .....                                          | 88 |
| A.   | L'octroi de la subvention .....                                                    | 88 |
| B.   | La convention de mise à disposition de locaux communaux .....                      | 88 |
| V.   | LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES .....                                            | 89 |
| A.   | Les sociétés d'économie mixte locale (SEML) .....                                  | 89 |
| B.   | Les sociétés publiques locales (SPL) .....                                         | 89 |
| C.   | Les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) .....                     | 90 |

## CHAPITRE 6 – LA COMMUNE NOUVELLE ..... 93

|     |                                                                                 |    |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.  | QU'EST-CE QU'UNE COMMUNE NOUVELLE ? .....                                       | 93 |
| A.  | Situation des communes nouvelles en 2020 .....                                  | 93 |
| B.  | Les enjeux de la création d'une commune nouvelle .....                          | 93 |
| II. | LA CRÉATION D'UNE COMMUNE NOUVELLE .....                                        | 94 |
| A.  | La charte fondatrice .....                                                      | 94 |
| B.  | Le choix du nom de la commune nouvelle .....                                    | 94 |
| C.  | L'association des personnels au projet de création d'une commune nouvelle ..... | 94 |





# SOMMAIRE

|      |                                                                                                             |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| III. | LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE NOUVELLE .....                                                              | 94 |
| A.   | Le conseil municipal de la commune nouvelle .....                                                           | 94 |
| B.   | Les communes déléguées .....                                                                                | 95 |
| IV.  | LA COMMUNE NOUVELLE ET LES SERVICES PUBLICS .....                                                           | 96 |
| V.   | LA COMMUNE NOUVELLE ET L'INTERCOMMUNALITÉ .....                                                             | 96 |
| A.   | Le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre .....                                   | 96 |
| B.   | La représentation de la commune nouvelle dans le conseil communautaire pendant la période transitoire ..... | 96 |
| C.   | La commune-communauté .....                                                                                 | 97 |
| VI.  | LES FINANCES ET LA FISCALITÉ DE LA COMMUNE NOUVELLE .....                                                   | 97 |
| A.   | La fiscalité de la commune nouvelle .....                                                                   | 97 |
| B.   | Les dotations de la commune nouvelle .....                                                                  | 99 |

## CHAPITRE 7 – L'INTERCOMMUNALITÉ .....

|      |                                                                                                                  |     |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I.   | LES RELATIONS COMMUNES ET LEUR INTERCOMMUNALITÉ .....                                                            | 101 |
| A.   | Les principes généraux .....                                                                                     | 101 |
| B.   | Conférence des maires, pacte de gouvernance, information et consultation des communes, égalité femme/homme ..... | 102 |
| C.   | Les modes de coopération entre les communes et leur EPCI .....                                                   | 103 |
| II.  | LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES, D'AGGLOMÉRATION, URBAINES ET LES MÉTROPOLIS .....                                   | 103 |
| A.   | Les compétences des intercommunalités .....                                                                      | 103 |
| B.   | Les finances des intercommunalités .....                                                                         | 105 |
| III. | LES SYNDICATS .....                                                                                              | 107 |

## CHAPITRE 8 - LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES .....

|    |                                                                            |     |
|----|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. | LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES .....                                            | 109 |
| A. | Les documents des prévisions et d'autorisations : le budget primitif ..... | 109 |
| B. | Les documents d'ajustement .....                                           | 112 |
| C. | Les documents d'exécution .....                                            | 112 |
| D. | Les budgets annexes .....                                                  | 113 |





|      |                                         |     |
|------|-----------------------------------------|-----|
| II.  | LE CONTENU DU BUDGET .....              | 114 |
| A.   | La section de fonctionnement .....      | 114 |
| B.   | La section d'investissement .....       | 128 |
| III. | LA RELATION ORDONNATEUR-COMPTABLE ..... | 130 |
| A.   | L'exécution des dépenses .....          | 130 |
| B.   | L'exécution des recettes .....          | 131 |
| C.   | L'information de l'ordonnateur .....    | 131 |

## CHAPITRE 9 - L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES ..... 135

|      |                                                                                             |     |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I.   | L'URBANISME .....                                                                           | 135 |
| A.   | La planification .....                                                                      | 135 |
| B.   | Les autorisations d'utilisation des sols .....                                              | 140 |
| C.   | Les participations financières .....                                                        | 142 |
| II.  | L'AMÉNAGEMENT .....                                                                         | 143 |
| A.   | Les outils d'aménagement opérationnels .....                                                | 143 |
| B.   | Les outils de maîtrise foncière .....                                                       | 144 |
| III. | LES CONTRATS TERRITORIAUX D'AMÉNAGEMENT .....                                               | 145 |
| A.   | L'opération de revitalisation de territoire (ORT) .....                                     | 145 |
| B.   | Le projet partenarial d'aménagement (PPA)<br>et la grande opération d'urbanisme (GOU) ..... | 145 |
| IV.  | L'HABITAT .....                                                                             | 146 |
| A.   | Les outils d'une politique locale de l'habitat .....                                        | 146 |
| B.   | Le logement social .....                                                                    | 148 |
| V.   | LES RISQUES NATURELS .....                                                                  | 151 |
| A.   | Les inondations .....                                                                       | 152 |
| B.   | Les autres risques : sismique, sécheresse... ..                                             | 153 |





# SOMMAIRE

## CHAPITRE 10 – LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ..... 157

|      |                                                                                                         |     |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I.   | LES STRATÉGIES LOCALES DURABLES .....                                                                   | 157 |
| A.   | L'Engagement des maires et des présidents d'intercommunalités pour le climat .....                      | 157 |
| B.   | Les objectifs du développement durable, le nouvel Agenda 2030 .....                                     | 158 |
| C.   | Les différents leviers, dispositifs et outils disponibles .....                                         | 158 |
| D.   | Les opportunités et les effets de leviers<br>pour la transition écologique et solidaire communale ..... | 161 |
| II.  | LE CADRE DE VIE .....                                                                                   | 162 |
| A.   | L'aménagement et l'entretien des espaces verts .....                                                    | 162 |
| B.   | Construire et rénover durablement .....                                                                 | 163 |
| C.   | La lutte contre les pollutions et nuisances .....                                                       | 163 |
| III. | L'ÉNERGIE .....                                                                                         | 166 |
| A.   | La compétences de la commune .....                                                                      | 166 |
| B.   | Les énergies renouvelables .....                                                                        | 167 |
| C.   | Le plan climat-air-énergie territorial et le bilan carbone .....                                        | 167 |
| D.   | Le contrat de performance énergétique .....                                                             | 168 |
| IV.  | LA GESTION DE L'EAU .....                                                                               | 168 |
| A.   | La distribution de l'eau .....                                                                          | 169 |
| B.   | Le budget des services d'eau et d'assainissement .....                                                  | 170 |
| V.   | GARANTIR LA SALUBRITÉ .....                                                                             | 171 |
| A.   | L'assainissement (collectif et non collectif) .....                                                     | 171 |
| B.   | La propreté et la lutte contre les dépôts sauvages .....                                                | 172 |
| C.   | La gestion des épaves .....                                                                             | 173 |
| D.   | La lutte contre les gîtes à moustiques .....                                                            | 173 |

## CHAPITRE 11 – LA VOIRIE ET LES RÉSEAUX ..... 175

|    |                                               |     |
|----|-----------------------------------------------|-----|
| I. | LA VOIRIE ET LES OUVRAGES D'ART .....         | 175 |
| A. | Les voies communales et intercommunales ..... | 175 |
| B. | Les chemins ruraux .....                      | 176 |
| C. | Les ouvrages d'art .....                      | 177 |



|      |                                                                                  |     |
|------|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II.  | LES RÉSEAUX .....                                                                | 177 |
| A.   | Les travaux à proximité des réseaux : obligations des communes et des EPCI ..... | 178 |
| B.   | Le financement des réseaux .....                                                 | 179 |
| C.   | Les redevances pour occupation du domaine public par les réseaux .....           | 180 |
| D.   | Les réseaux de communications électroniques .....                                | 180 |
| III. | LES RÉSEAUX DE CHALEUR .....                                                     | 183 |
| A.   | La définition technique .....                                                    | 183 |
| B.   | Le régime juridique .....                                                        | 183 |
| C.   | La gestion .....                                                                 | 183 |
| D.   | Les types de réseaux .....                                                       | 183 |

## CHAPITRE 12 – LES MOBILITÉS ..... 187

|     |                                                     |     |
|-----|-----------------------------------------------------|-----|
| I.  | LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE MOBILITÉ .....      | 187 |
| A.  | La région, chef de file de la mobilité .....        | 187 |
| B.  | Les compétences et missions des AOM .....           | 188 |
| C.  | Le financement et le versement mobilité .....       | 189 |
| II. | LES NOUVELLES MOBILITÉS .....                       | 190 |
| A.  | La mobilité électrique .....                        | 190 |
| B.  | Les vélos et engins de déplacements motorisés ..... | 191 |

## CHAPITRE 13 – L'ACTION ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI ..... 193

|     |                                                                                            |     |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I.  | L'ACTION ÉCONOMIQUE .....                                                                  | 194 |
| A.  | L'action en faveur des entreprises, des commerces et de l'artisanat, et des services ..... | 194 |
| B.  | L'animation touristique locale .....                                                       | 196 |
| II. | L'EMPLOI .....                                                                             | 198 |
| A.  | Les structures et les dispositifs territoriaux .....                                       | 198 |
| B.  | Les contrats spécifiques .....                                                             | 200 |





# SOMMAIRE

## CHAPITRE 14 – L'ÉDUCATION, LA CULTURE ET LE SPORT ..... 201

|      |                                                                                                                        |     |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I.   | L'ÉDUCATION .....                                                                                                      | 201 |
| A.   | Les obligations générales pour les écoles primaires publiques .....                                                    | 201 |
| B.   | Les inscriptions scolaires dans les écoles publiques .....                                                             | 203 |
| C.   | Les rythmes scolaires et accueils périscolaires .....                                                                  | 205 |
| D.   | La restauration scolaire .....                                                                                         | 207 |
| E.   | Le transport scolaire .....                                                                                            | 209 |
| F.   | L'enseignement privé du premier degré .....                                                                            | 209 |
| II.  | LA CULTURE .....                                                                                                       | 210 |
| A.   | Le partenariat État – collectivités territoriales .....                                                                | 210 |
| B.   | Le patrimoine .....                                                                                                    | 210 |
| C.   | L'éducation artistique et culturelle .....                                                                             | 212 |
| D.   | Les arts plastiques .....                                                                                              | 213 |
| E.   | Le livre et la lecture publique .....                                                                                  | 213 |
| F.   | Le cinéma .....                                                                                                        | 214 |
| G.   | L'animation .....                                                                                                      | 214 |
| III. | LE SPORT .....                                                                                                         | 215 |
| A.   | Le cadre national de l'intervention des communes<br>en matière d'équipements sportifs et de politiques sportives ..... | 215 |
| B.   | Les financements dans le domaine du sport .....                                                                        | 216 |
| C.   | Les règles et normes applicables aux équipements sportifs .....                                                        | 217 |
| D.   | Les partenaires .....                                                                                                  | 217 |
| E.   | La mise à disposition d'équipements ou de personnels .....                                                             | 218 |

## CHAPITRE 15 – L'ACTION SOCIALE ET LA SANTÉ ..... 227

|    |                                                            |     |
|----|------------------------------------------------------------|-----|
| I. | L'ACTION SOCIALE .....                                     | 227 |
| A. | L'action sociale en faveur de la petite enfance .....      | 227 |
| B. | L'action sociale en faveur des personnes âgées .....       | 229 |
| C. | L'action sociale en faveur des personnes handicapées ..... | 230 |



|     |                                                                       |     |
|-----|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| II. | LA SANTÉ                                                              | 230 |
| A.  | L'organisation territoriale des soins                                 | 231 |
| B.  | Les aides à l'installation et au maintien des professionnels de santé | 232 |
| C.  | Les différentes structures d'accès aux soins                          | 232 |
| D.  | Les communes et les politiques de santé publique                      | 233 |

## CHAPITRE 16 – LA SÉCURITÉ ET LA TRANQUILLITÉ PUBLIQUES, PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION 237

|      |                                                                                                                          |     |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I.   | LE POUVOIR DE POLICE GÉNÉRALE DU MAIRE                                                                                   | 237 |
| A.   | La prise d'arrêtés et le contrôle du juge                                                                                | 237 |
| B.   | L'exécution et le non-respect des arrêtés                                                                                | 238 |
| II.  | LE MAIRE ET LA POLICE JUDICIAIRE                                                                                         | 238 |
| A.   | Définition de la police judiciaire                                                                                       | 238 |
| B.   | Le maire est officier de police judiciaire (OPJ)                                                                         | 238 |
| C.   | Le maire informe                                                                                                         | 238 |
| D.   | Le maire est informé                                                                                                     | 238 |
| E.   | Les fichiers                                                                                                             | 239 |
| III. | LE MAIRE ET LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE                                                                              | 240 |
| A.   | Des modalités « à la carte »                                                                                             | 240 |
| B.   | Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)                                                  | 240 |
| C.   | Le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD)                                          | 240 |
| IV.  | LE MAIRE ET LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION VIOLENTE                                                                  | 241 |
| A.   | La circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 novembre 2018                                                             | 241 |
| B.   | Le « criblage » des agents de police municipale, des gardes-champêtres et des agents de surveillance de la voie publique | 241 |
| V.   | LA SÉCURITÉ DES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC (ERP)                                                                  | 241 |
| VI.  | LA SÉCURITÉ DES ÉCOLES ET DES ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT                                                   | 242 |
| VII. | LA SÉCURITÉ D'ÉVÉNEMENTS SUR LA VOIE PUBLIQUE                                                                            | 242 |





|       |                                                                  |     |
|-------|------------------------------------------------------------------|-----|
| VIII. | LA CYBERSÉCURITÉ .....                                           | 243 |
| IX.   | LES MOYENS ATTRIBUÉS AU MAIRE PAR LA LOI .....                   | 244 |
| A.    | Le rappel à l'ordre .....                                        | 244 |
| B.    | La transaction .....                                             | 244 |
| C.    | Le conseil pour les droits et devoirs des familles .....         | 244 |
| X.    | LES MOYENS DONT LE MAIRE SE DOTE LIBREMENT .....                 | 245 |
| A.    | Un service de police municipale .....                            | 245 |
| B.    | Un ou plusieurs gardes champêtres .....                          | 246 |
| C.    | Un ou plusieurs agents de surveillance de la voie publique ..... | 246 |
| D.    | Un dispositif de vidéoprotection .....                           | 247 |
| E.    | Le recours à la sécurité privée .....                            | 248 |

## CHAPITRE 17 – L’EUROPE ET L’ACTION EXTÉRIEURE ..... 251

|     |                                                                                       |     |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I.  | L’UNION EUROPÉENNE .....                                                              | 254 |
| A.  | La politique de cohésion et les fonds européens structurels et d’investissement ..... | 251 |
| B.  | La PAC et les autres programmes accessibles aux collectivités .....                   | 253 |
| II. | L’ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS ET LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE .....           | 255 |
| A.  | Les atouts de la coopération décentralisée .....                                      | 255 |
| B.  | Les modalités de l’action .....                                                       | 255 |
| C.  | C. Les acteurs de la coopération décentralisée .....                                  | 255 |

## L’AMF AU SERVICE DE SES ADHÉRENTS ..... 259

## LES ASSOCIATIONS DÉPARTEMENTALES DE MAIRES ET DE PRÉSIDENTS D’INTERCOMMUNALITÉ ..... 265

## INDEX DES SIGLES ..... 271





## CHAPITRE 1

# Les premières décisions

**La première réunion du conseil municipal se tient au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet (article 2121-7 du CGCT). Cette réunion qui a pour objet principal l'élection du maire et des adjoints, doit aussi permettre de voter un certain nombre de décisions permettant d'organiser le travail des élus.**

## I. Les délégations

### A. Du conseil municipal au maire

Outre les nombreuses attributions qu'il est chargé d'exécuter sous le contrôle du conseil municipal (cf. article L. 2122-21 du CGCT), le maire peut également se voir déléguer certaines des responsabilités attribués au conseil municipal. Celles-ci, limitativement énumérées à l'article L.2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), lui sont confiées a priori pour toute la durée de son mandat mais le conseil municipal peut les lui retirer à tout moment. Le maire devra rendre compte des décisions qu'il a prises au titre de ces délégations à chaque réunion obligatoire du conseil municipal, soit au moins une fois par trimestre.

➡ Voir chapitre 3, II. Le conseil municipal

### B. Du maire aux adjoints et aux conseillers municipaux

#### ATTENTION !

Le maire et les adjoints sont, dès leur élection, sans procédure de délégation, officiers de police judiciaire et officiers d'état civil (voir chapitre 4, II. Le maire).

L'administration de la commune relève de la seule autorité du maire. Celui-ci peut cependant déléguer certaines de ses attributions à d'autres membres du conseil municipal. Ces délégations sont nominatives

et le maire doit impérativement prendre des arrêtés pour les préciser.

Ces arrêtés, qui doivent être publiés, affichés dans leur intégralité et transcrits sur le registre des arrêtés, fixent la durée et les règles d'exercice des fonctions déléguées. Les délégations, dont la durée ne peut excéder celle du mandat du maire, subsistent tant qu'elles ne sont pas retirées par le maire. Ce dernier peut, en effet, y mettre fin à tout moment, de manière discrétionnaire et sans avoir à le motiver, mais il ne peut le faire dans un but autre que l'intérêt de la commune.

#### ATTENTION !

Le maire peut toujours intervenir sur un domaine qu'il a délégué à un adjoint ou à un conseiller municipal et il reste responsable de toutes les décisions prises dans ce cadre.

Mis à part les restrictions imposées par la loi, l'objet et l'étendue des délégations ne sont pas formellement limités. Elles peuvent porter sur un objet précis comme sur de nombreux domaines. Il importe toutefois qu'elles soient définies avec précision.

### 1) Les adjoints au maire

Le maire leur confie des délégations librement et sans avoir à consulter le conseil municipal. Il n'a pas davantage à tenir compte de l'ordre du tableau. Seuls les adjoints bénéficiant d'une délégation du maire (par arrêté) peuvent percevoir une indemnité de fonction. Lorsque le maire a retiré une délégation qu'il avait donnée à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci comme adjoint.



17



## FOCUS

### Parité

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, les adjoints sont élus à partir d'une liste strictement paritaire. Ensuite, en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'adjoint, le remplacement se fera obligatoirement par des conseillers de même genre que ceux auxquels ils succèdent.

La règle de la parité ne s'applique pas pour l'élection des adjoints au maire dans les communes de moins de 1 000 habitants. Toutefois, elle ne peut être que recommandée pour assurer une pleine représentation des concitoyens. La parité femme/homme au sein du binôme maire/premier adjoint est également pertinente. Par ailleurs, il est très utile de prévoir une délégation à l'égalité femme/homme afin que cet enjeu essentiel soit porté au sein de la municipalité.

Le maire et son équipe peuvent également s'intéresser à la question de la répartition des délégations : il s'agit d'attribuer des délégations sans stéréotype de genre. Au sein des intercommunalités, la même vigilance doit s'appliquer s'agissant de la composition des exécutifs.

## 2) Les conseillers municipaux

Le maire peut désormais confier librement des délégations aux adjoints et aux conseillers municipaux. Le droit de priorité accordé aux adjoints dans l'attribution de délégations a été supprimé. Le maire arrête librement son choix sans avoir à suivre l'ordre du tableau des conseillers municipaux.

➡ Voir chapitre 3, II. Le conseil municipal

## C. Du maire au personnel

Les agents communaux ne peuvent recevoir que des délégations de signature. Celles-ci peuvent porter sur tous les objets mais sont données exclusivement :

- au directeur général des services et au directeur général adjoint des services ;
- au directeur général et au directeur des services techniques ;
- aux responsables de services communaux.

Des délégations spécifiques peuvent être données :

- à un ou plusieurs agents communaux pour l'apposition du paraphe sur les feuillets des registres

des délibérations et des arrêtés municipaux, la délivrance des expéditions de ces registres, la certification matérielle et conforme des pièces et documents, la légalisation des signatures ;

- à un ou plusieurs fonctionnaire(s) de catégorie A pour la certification de la conformité et de l'exactitude des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement ;
- en matière d'urbanisme, aux agents chargés de l'instruction des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et de l'examen des déclarations préalables à la réalisation de constructions, aménagements, installations ou travaux ;
- en matière d'état civil, à un ou plusieurs fonctionnaire(s) titulaire(s) de la commune, sur tout ou partie des fonctions que le maire exerce en tant qu'officier de l'état civil, sauf celles liées à la célébration du mariage et à la signature de l'acte de mariage qui lui incombent.

## II. La désignation des représentants de la commune

### A. Au sein des EPCI à fiscalité propre (communautés, métropoles hors métropole de Lyon)

Les conseillers communautaires sont des conseillers municipaux.

■ Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles sont désignés en suivant l'ordre du tableau du conseil municipal (maire, adjoints au maire, conseillers municipaux).

■ Dans les communes de 1 000 habitants et plus, ils sont élus le même jour que les conseillers municipaux par le biais du « fléchage ».



## FOCUS

Dans les communes qui ne disposent que d'un seul conseiller communautaire/métropolitain, un conseiller communautaire suppléant est également désigné. Il peut participer aux réunions du conseil communautaire/métropolitain en cas d'absence du conseiller titulaire.



## B. Au sein des syndicats de communes et des syndicats mixtes

Chaque conseil municipal doit élire ses délégués appelés à siéger dans les comités des syndicats de communes et des syndicats mixtes auxquels la commune appartient.

Le conseil municipal choisit ses délégués uniquement parmi ses membres. Ces délégués sont élus au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, le troisième tour a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu. À défaut d'avoir désigné ses délégués, la commune est représentée au sein du comité par le maire si elle ne compte qu'un délégué, par le maire et le premier adjoint si elle en compte deux.

Les agents employés par un syndicat ou par une de ses communes membres ne peuvent être désignés pour siéger au sein du même syndicat.



### ATTENTION !

L'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre et des syndicats de communes doit se réunir au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires. Pour les syndicats mixtes (comprenant des communes et des EPCI), le délai est porté au vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection de l'ensemble des présidents des EPCI membres du syndicat.

## C. Dans les principaux établissements de la commune

### 1) Le centre communal d'action sociale (CCAS)

Le centre d'action sociale est un établissement public communal (CCAS). Il est obligatoire dans toutes les communes de plus de 1 500 habitants. Il met en œuvre une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il est géré par un conseil d'administration présidé par le maire, renouvelé dans les deux mois suivant l'élection municipale, et est composé en nombre égal :

- de membres élus en son sein par le conseil municipal ;
- et de membres nommés par le maire, parmi les personnes qualifiées participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune.

➡ Voir chapitre 15, Annexe 1 : Le CCAS

## 2) La caisse des écoles

Chaque commune doit en principe être dotée d'une caisse des écoles dont le comité est présidé par le maire et comprend notamment deux conseillers municipaux désignés par le conseil qui peut, par délibération motivée, porter le nombre de ses représentants à un chiffre plus élevé (sans excéder le tiers de ses membres).

Facilitant la fréquentation de l'école par des aides aux élèves des 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degrés en fonction des ressources de leur famille, la caisse des écoles peut aussi prendre des mesures à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire, en mettant en œuvre des dispositifs de réussite éducative. Elle peut être dissoute lorsqu'elle n'a procédé à aucune opération de dépenses ou de recettes pendant trois ans.

## III. Les premières délibérations sur les indemnités et le règlement intérieur

### A. Le choix du montant mensuel des indemnités de fonction

Les indemnités de fonction sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de la fonction publique, actuellement l'indice 1027, et en fonction de la population de la commune. Dans sa délibération, le conseil municipal peut soit fixer le montant des indemnités en euros, soit appliquer un pourcentage à « l'indice brut terminal de la fonction publique », sans autre précision. Dans le premier cas, les élus devront procéder à un nouveau vote lors de l'éventuelle revalorisation de l'indice terminal. Dans le second cas, préférable et sous réserve de changements impactant le fonctionnement du conseil municipal tels que les démissions ou les retraits de délégations, ils n'auront pas à modifier la délibération pendant toute la durée de la mandature municipale. En effet, lorsque la valeur de l'indice augmente, la revalorisation des indemnités s'effectue automatiquement. Quant au chiffre de population à prendre en compte pour calculer le montant des indemnités de fonction, il est et reste, durant tout le mandat, celui de la population totale authentifiée juste avant les élections municipales de 2020, soit celui publié par décret fin décembre 2019.





## FOCUS

### Indemnités de fonction des élus municipaux

Ces indemnités, dont les montants (pour les maires) ou les montants maximum (pour les adjoints et les conseillers municipaux) sont fixés par la loi (dans le code général des collectivités territoriales), sont assujetties à la CSG, à la CRDS, à une cotisation de retraite obligatoire (IRCANTEC) et, si l' élu le décide, à une cotisation de retraite supplémentaire (FONPEL\* par exemple - voir page 264 du guide).

Les indemnités sont soumises à l'impôt sur le revenu, et donc au prélèvement à la source, suivant les règles applicables aux traitements et salaires, mais avec un abattement spécifique aux élus locaux. Enfin, si leur montant total brut est supérieur à la moitié du plafond de la sécurité sociale (1 717 € par mois en 2020) ou si les élus suspendent leur activité professionnelle pour se consacrer à leur(s) mandat(s), les indemnités de fonction sont également assujetties aux cotisations de sécurité sociale.

➔ Pour plus de détails, voir la brochure *Statut de l' élu(e) local(e)*, rédigée par les services de l'AMF, sur [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) / réf. BW7828. Elle regroupe toutes les dispositions utiles pour les élus (absences possibles pour exercer son mandat, formation, fiscalité des indemnités de fonction, aide à la déclaration de revenus, couverture sociale, assurances, protection par la commune, retraite obligatoire et supplémentaire...). Elle est actualisée en ligne dès qu' une modification intervient sur ces sujets.

➔ L'adhésion des élus locaux à une retraite supplémentaire est facultative et individuelle. Elle constitue un droit inscrit dans la loi du 3 février 1992, modifiée par la loi du 7 décembre 2012, de souscrire à un régime de retraite par rente. Cette adhésion permet à tout élu indemnisé de constituer une retraite supplémentaire à tout autre régime. Le rachat d'années de mandat est possible. La collectivité double la contribution de l' élu (dépense obligatoire - article L. 2321-2- 3° du CGCT).

### 1) Le montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des maires

Disposition demandée par l'AMF depuis de longues années, l'indemnité du maire est, depuis 2015,

automatiquement fixée au montant prévu par la loi, en fonction de la population de la commune (cf. tableau ci-dessous), sans intervention du conseil municipal. Toutefois, le maire peut, seul, expressément demander que son indemnité soit moindre. Il revient alors au conseil municipal de voter un montant inférieur à celui fixé par la loi.

Les montants ci-dessous sont ceux qui ont été votés fin 2019, dans le cadre de la loi relative à l'Engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Les indemnités des maires des communes de moins de 3 500 habitants ont été revalorisées par rapport aux mandats précédents.

#### Montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des maires

| Population totale de la commune (en nombre d'habitants) | Maires                       |                                    |
|---------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
|                                                         | Taux (en % de l'indice 1027) | Indemnité brute (montant en euros) |
| ≤ 500                                                   | 25,5                         | 991,79                             |
| 500 à 999                                               | 40,3                         | 1 567,42                           |
| 1 000 à 3 499                                           | 51,6                         | 2 006,93                           |
| 3 500 à 9 999                                           | 55                           | 2 139,17                           |
| 10 000 à 19 999                                         | 65                           | 2 528,11                           |
| 20 000 à 49 999                                         | 90                           | 3 500,46                           |
| 50 000 à 99 999                                         | 110                          | 4 278,34                           |
| 100 000 et plus                                         | 145                          | 5 639,63                           |

Valeur de l'indice brut mensuel 1027 en janvier 2020 : 3 889,40 €

### 2) Le montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des adjoints et des conseillers municipaux

Dans un premier temps, le conseil municipal calcule le montant de « l'enveloppe indemnitaire globale » en additionnant :

- l'indemnité du maire (au taux fixé par la loi) ;
- et les indemnités maximales susceptibles d'être versées aux adjoints au maire en exercice, c'est-à-dire ceux ayant reçu par arrêté une délégation du maire (cf. barème ci-dessous).

Cette enveloppe ne tient pas compte des majorations possibles (cf. le 3 ci-après).

Dans un deuxième temps, une fois fixée l'indemnité du maire, la répartition de l'enveloppe restante est effectuée entre les adjoints, sachant que le montant de l'indemnité attribuée à chaque adjoint peut varier selon la nature de la délégation de fonction exercée, l'importance de la charge de travail et la complexité des dossiers qui en résultent.



Les montants ci-dessous sont ceux qui ont été votés fin 2019, dans le cadre de la loi relative à l'Engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Les indemnités maximales des adjoints des communes de moins de 3 500 habitants ont été revalorisées par rapport aux mandats précédents mais le conseil municipal reste libre de les fixer en deçà de ce taux.

| Montant des indemnités de fonction brutes mensuelles des adjoints |                                      |                                    |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| Population totale de la commune (en nombre d'habitants)           | Adjoints                             |                                    |
|                                                                   | Taux maximal (en % de l'indice 1027) | Indemnité brute (montant en euros) |
| ≤ 500                                                             | 9,9                                  | 385,05                             |
| 500 à 999                                                         | 10,7                                 | 416,16                             |
| 1 000 à 3 499                                                     | 19,8                                 | 770,10                             |
| 3 500 à 9 999                                                     | 22                                   | 855,67                             |
| 10 000 à 19 999                                                   | 27,5                                 | 1 069,59                           |
| 20 000 à 49 999                                                   | 33                                   | 1 283,50                           |
| 50 000 à 99 999                                                   | 44                                   | 1 711,34                           |
| 100 000 à 200 000                                                 | 66                                   | 2 567,00                           |
| 200 000 et plus                                                   | 72,5                                 | 2 819,82                           |

Valeur de l'indice brut mensuel 1027 en janvier 2020 : 3 889,40 €

Dans un troisième temps, le conseil doit statuer sur les éventuelles indemnités à verser à des conseillers municipaux.

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, les conseillers municipaux peuvent, à qualité, percevoir des indemnités de fonction (dont le montant maximum est fixé à 6 % de l'indice 1027, soit 233,36 €). Dans toutes les autres communes, le conseil municipal peut voter, mais sans dépasser « l'enveloppe indemnitaire globale », l'indemnisation de conseillers municipaux. Ceci conduira inévitablement à une réduction des indemnités des adjoints au maire. Ces indemnités peuvent être versées :

- soit du fait de la seule qualité de conseiller municipal, l'indemnité ne pouvant alors dépasser 6 % de l'indice 1027 ;
- soit au titre d'une délégation de fonction confiée au conseiller, cette indemnité n'étant alors pas cumulable avec celle perçue en qualité de conseiller municipal. Dans ce cas, elle n'est pas plafonnée à 6 % de l'indice 1027.



#### ATTENTION !

En aucun cas, l'indemnité d'un adjoint ou d'un conseiller municipal ne peut dépasser l'indemnité du maire.

### 3) Les majorations des indemnités de fonction brutes mensuelles

Les conseils municipaux de certaines catégories de communes peuvent majorer le montant des indemnités de fonction des maires, adjoints et conseillers municipaux délégués.

C'est le cas :

- des anciens chefs-lieux de canton ou des sièges du bureau centralisateur du canton (+ 15 %) ;
- des chefs-lieux d'arrondissement (+ 20 %) ;
- des chefs-lieux de département (+ 25 %) ;
- des communes sinistrées (pour un pourcentage égal au pourcentage d'immeubles sinistrés de la commune) ;
- des communes classées stations de tourisme (+ 50 % si leur population est inférieure à 5 000 habitants ou + 25 % pour celles dont la population est supérieure à ce nombre) ;
- des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté du fait de travaux publics d'intérêt national (+ 50 % si leur population est inférieure à 5 000 habitants ou + 25 % pour celles dont la population est supérieure à ce nombre) ;
- des communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale au cours d'au moins un des trois exercices précédents (application des indemnités de la strate supérieure en tenant compte du taux individuel qui a été voté pour la répartition de l'enveloppe indemnitaire globale).



#### FOCUS

##### Le plafond indemnitaire

Un élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du CNFPT, au conseil d'administration d'une SEM ou qui préside une telle société, ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, en « net », une somme supérieure à 8 434,85 € par mois (ce chiffre correspond à une fois et demie l'indemnité parlementaire de base). C'est ce que l'on appelle « l'écêtement ». La part écartée est reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement au sein duquel le mandat ou la fonction est le plus récent. Les sommes qui ne sont pas versées ne peuvent plus être redistribuées aux autres élus comme c'était le cas auparavant.





La majoration est alors ainsi appliquée : dans un premier temps, le conseil municipal vote le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations, sur la base des indemnités octroyées ou votées précédemment. Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance. Attention, aucune majoration d'indemnité de fonction ne peut être attribuée aux conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants qui n'ont pas de délégation.

## B. Le règlement intérieur du conseil municipal

Toute commune de 1 000 habitants et plus doit obligatoirement se doter d'un règlement intérieur du conseil municipal, dans les six mois qui suivent son installation. C'est au conseil municipal de l'établir. Les communes de moins de 1 000 habitants sont également invitées à en établir un.

➡ Voir sur [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) / réf.CW7665, un modèle-type rédigé par les services de l'AMF

➡ Voir chapitre 3, II. Le conseil municipal

### CONSEIL PRATIQUE

Il est recommandé au maire de souscrire, dès son élection, une assurance « responsabilité personnelle » qui couvrira :

- l'indemnisation des victimes en cas de faute personnelle (rare) de sa part ;
- le paiement de tout ou partie des frais de justice en cas de mise en cause pénale ;
- les éventuelles fautes commises par ses adjoints ou les conseillers municipaux délégués dans le cadre de leurs délégations ;
- une garantie complémentaire en cas d'accidents corporels.

Il devra également veiller à ce que le contrat contienne une clause dite de « garantie subséquente » pour être couvert jusqu'à cinq ans après la fin de son mandat.

La cotisation doit être payée par lui-même sur ses propres deniers, la commune ne pouvant en aucun cas prendre en charge cette assurance. Si le maire a plusieurs mandats (exemple : président d'une communauté, d'un OPHLM...), il est conseillé de souscrire une seule assurance personnelle pour l'ensemble de ces activités.

## IV. Les premières décisions budgétaires et fiscales

### A. Le vote du budget

#### 1) Les modalités de la tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) selon que le budget primitif (BP) est adopté avant ou après le scrutin municipal :

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'examen du budget doit être précédé, dans les deux mois avant son adoption, d'un débat de l'assemblée délibérante sur les orientations budgétaires. Ces dispositions s'appliquent également aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus (*article L. 5211-36 du CGCT*).

La tenue d'un débat d'orientation budgétaire est facultative dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Cependant si ces collectivités de moins de 3 500 habitants ont choisi de prévoir un DOB dans leur règlement intérieur, ce DOB devra avoir lieu selon les modalités prévues pour les communes de 3 500 habitants et plus.

#### a) Si l'adoption du budget a lieu avant le scrutin

Si la commune fait le choix d'adopter le budget avant le scrutin, elle est soumise au respect des dispositions légales imposant pour les communes de plus de 3 500 habitants la tenue du DOB au sein du conseil municipal sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois maximum précédant l'examen de celui-ci (*article L.2312-1 du CGCT*).

En outre, ce débat doit être encadré par les dispositions prévues dans le règlement intérieur de l'assemblée délibérante. Le calendrier doit donc être fixé eu égard à ces contraintes, étant entendu que le DOB et le vote du budget ne peuvent avoir lieu lors de la même séance.

#### b) Si l'adoption du budget a lieu après le scrutin

Jusque-là, le juge avait estimé que l'absence de DOB n'entachait pas d'illégalité l'adoption du budget d'une commune dont le conseil municipal est installé depuis moins de six mois. Ainsi, le budget primitif pouvait être adopté sans débat d'orientation budgétaire préalable durant la période qui suit l'installation du nouveau conseil et qui précède l'adoption du nouveau règlement intérieur.

**À partir du 1<sup>er</sup> mars 2020, cette disposition exceptionnelle ne trouvera plus à s'appliquer.**

Après le 1<sup>er</sup> mars 2020, la tenue du DOB est obligatoire et ce, dans les deux mois maximum avant le vote du budget dans les communes de 3 500 habitants et plus.





## 2) La date limite d'adoption du budget primitif en 2020 :

La date limite d'adoption du budget est fixée au 15 avril de l'exercice auquel il s'applique ou au 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants.

La transmission du budget primitif (BP) doit avoir lieu dans les 15 jours qui suivent.

En 2020, on a donc :

- date limite de vote du BP 2020 : 30 avril 2020
- date limite de transmission en préfecture : 15 mai 2020

Si le budget primitif n'est pas voté dans le délai imparti, le préfet de département saisit la chambre régionale des comptes qui, dans un délai d'un mois, formule des propositions pour le règlement du budget par un avis public. Le préfet règle ensuite le budget et le rend exécutoire.

En revanche, lorsque le défaut d'adoption du budget primitif résulte de l'absence de communication à l'organe délibérant avant le 31 mars des informations indispensables à l'établissement du budget, le délai de vote est fixé à quinze jours à compter de la communication de ces informations. Le budget principal et les budgets annexes doivent être votés au cours de la même séance, en vertu du principe d'unité budgétaire.

➔ Voir chapitre 8, Les finances et la fiscalité locales pour la liste des informations indispensables

## B. Le vote des taux

Le vote des taux d'imposition de fiscalité directe locale (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, cotisation foncière des entreprises) des collectivités territoriales, prévu à l'article 1639 A du code général des impôts (CGI), doit intervenir avant le 15 avril, ou au 30 avril l'année où intervient le renouvellement des conseils municipaux.



### FOCUS

#### La taxe d'habitation

En raison du gel des taux de taxe d'habitation (TH) prévu par l'article 16 de la loi de finances pour 2020, le taux de TH au titre de 2020 sera celui voté en 2019. Ce sont les taux de 2019 qui seront également appliqués pour la TH sur les résidences secondaires en 2021 et 2022. À partir de 2023, les communes et les EPCI pourront à nouveau modifier les taux de TH sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, notamment les locaux meublés occupés par des personnes morales.

Dans le cas où ces taux (ou certaines dépenses ou recettes) ne conviendraient pas à la nouvelle équipe municipale, il est possible de procéder aux ajustements souhaités, tout en respectant l'équilibre du budget.

Il convient de noter que le vote des taux par une collectivité doit faire l'objet d'une délibération spécifique, distincte du vote du budget, même si les taux restent inchangés par rapport à l'année précédente.

## V. La constitution des commissions municipales

Le conseil peut former des commissions, soit permanentes (durant tout le mandat, par exemple sur les finances, l'urbanisme, la sécurité publique, les affaires culturelles...), soit temporaires (consacrées à un seul objet). Elles sont chargées d'étudier les questions soumises au conseil municipal et c'est au sein de ces commissions que le travail d'élaboration des délibérations est effectué. Elles sont composées exclusivement des membres du conseil municipal et c'est le conseil municipal qui fixe leur nombre et les désigne, par vote à bulletin secret. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, la représentation à la proportionnelle est obligatoire en leur sein. Présidées de droit par le maire, elles sont chargées d'instruire les dossiers soumis au conseil municipal et élaborent un rapport communiqué à l'ensemble du conseil, ce dernier étant seul habilité à prendre les décisions finales.

Le conseil municipal peut également créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas être des élus, notamment des représentants des associations locales.

## VI. Le recensement des archives

Les archives sont l'ensemble des documents, y compris les données, quelle que soit leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité.

Les communes sont propriétaires de leurs archives qu'elles doivent trier, classer, inventorier, restaurer, communiquer et conserver. Les frais de conservation constituent une dépense obligatoire (article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales).





## FOCUS

**Exemples de documents à archiver pour une commune :** recueil des actes administratifs, registres des délibérations, registres des arrêtés du maire, registres de l'état civil, dossiers de recensement, documents budgétaires, documents produits ou reçus par les élus dans le cadre de l'exercice de leur fonction et tout dossier afférent à l'administration générale de la commune...

Les instructions n° DAF/DPACI/RES/2009/018 du 28 août 2009 et n° DGP/SIAF/2014/006 du 22 septembre 2014 font le point sur les modalités de tri et de conservation de toutes les archives produites ou reçues par les communes.



## ATTENTION !

**Le maire est responsable au civil et au pénal de l'ensemble des archives de la commune.**

Les archives communales doivent être conservées dans un bâtiment public aménagé à cet effet et dont l'accès est réservé aux personnes habilitées. Il en est de même pour les archives numériques qui doivent être stockées dans un serveur situé dans un bâtiment public à accès réservé. Pour les registres de l'état civil de moins de cent vingt ans et les autres documents de moins de cinquante ans n'ayant plus d'utilité courante mais qui doivent être conservés en cas de contrôle ou de recours, les communes peuvent soit les conserver elles-mêmes, soit les déposer, par convention, au service d'archives de l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres ou au service d'archives d'une autre commune membre désignée par cet EPCI. Pour les registres de l'état civil de plus de cent vingt ans et les autres documents de plus de cinquante ans n'ayant plus d'utilité courante mais qui doivent être conservés en cas de contrôle ou de recours, seules les communes de moins de 2000 habitants ont l'obligation de les déposer au service départemental d'archives. Elles bénéficient toutefois d'une dérogation et peuvent, après déclaration auprès du préfet et accord de l'administration des archives, soit les conserver elles-mêmes, soit les confier au service d'archives de l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres ou au service d'archives d'une autre commune membre désignée par cet EPCI. Les communes de plus de 2000 habitants ne sont donc pas concernées par l'obligation de déposer les registres de l'état civil de plus de cent vingt ans et les autres documents de plus de cinquante ans au service d'archives départementales.

Les archives numériques peuvent être déposées avant l'expiration de leur durée d'utilité administrative, dans les mêmes conditions développées ci-dessus pour les archives papier.

Les documents déposés restent toutefois la propriété de la commune.

Juste après l'élection du maire, il doit être dressé un inventaire des documents les plus importants conservés par la commune et un procès-verbal de décharge et de prise en charge des archives suivant une classification spécifique indiquant l'état de ces dernières (cf. modèle établi par le Service interministériel des archives de France ou le service départemental des archives).

Le procès-verbal permet de formaliser le transfert de responsabilités du maire sortant au nouveau maire. En outre, il permet de certifier l'existence des archives à un moment donné. À cet égard, le maire réélu n'est pas dispensé de ce récolement.

Le récolement doit être signé par les deux maires (ancien et nouveau, même s'il s'agit de la même personne) et établi en trois exemplaires (un pour le nouveau maire, un pour le maire sortant et un dernier pour le directeur des archives départementales).

➡ *La circulaire DGP/SIAF/2019/009 du 1<sup>er</sup> décembre 2019 relative au récolement des archives communales à effectuer après les élections municipales de mars 2020 comprend toutes les précisions sur cette opération ainsi que des modèles de procès-verbal.*

## VII. Établir un état des lieux

Afin d'appréhender au mieux la gestion de sa commune, le maire doit, dès le début de son mandat, disposer de certains indicateurs clés. Les principales données à connaître sont de trois ordres : les données générales, les indicateurs financiers et les biens et les contrats.

### A. Les données générales

#### 1) La population et ses composantes

La population communale, au travers de ses différents modes de comptage, est une donnée très importante, en particulier pour le calcul des dotations financières. Son chiffre varie tous les ans et est authentifié par un décret en fin d'année.

On distingue trois types de population communale :

■ **La population municipale** comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune,



les personnes sans-abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile recensée sur le territoire de la commune ;

■ **La population comptée à part** comprend certaines personnes dont la résidence habituelle est dans une autre commune mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune :

- les mineurs dont la résidence familiale est dans une autre commune mais qui résident, du fait de leurs études, dans la commune ;
- les personnes majeures âgées de moins de 25 ans ayant leur résidence familiale sur le territoire de la commune et qui résident dans une autre commune pour leurs études ;
- les personnes ayant une résidence familiale sur le territoire de la commune et résidant dans une communauté d'une autre commune, dès lors que la communauté relève de l'une des catégories suivantes :
  - les services de moyen ou de long séjour des établissements publics ou privés de santé, établissements sociaux de moyen ou de long séjour, maisons de retraite, foyers et résidences sociales ;
  - les communautés religieuses ;
  - les casernes ou établissements militaires.

➡ Voir Annexe 1

■ **La population municipale totale** qui est l'addition des deux précédentes, soit la population municipale et celle comptée à part.

Au-delà de ces chiffres, il est également important de connaître les principales composantes sociologiques de la commune. Il est par exemple essentiel de bien connaître le nombre d'élèves (usagers des services scolaires tels que les cantines ou les transports),

de personnes âgées (services d'aide à domicile), de bénéficiaires du RSA et de demandeurs d'emploi, la répartition de la population active par secteur d'activité, le nombre de commerces, d'entreprises... Ces données peuvent être recueillies auprès de Pôle Emploi, des chambres consulaires et auprès de la direction régionale de l'INSEE. Le portail collectivités locales, dédié aux acteurs locaux, permet d'accéder à une information précise par territoire : chiffres, analyses, zonages.

➡ Voir sur [www.insee.fr/accès-par-public/collections-locales](http://www.insee.fr/accès-par-public/collections-locales)

## 2) Les liens avec l'extérieur

Le maire doit aussi recenser tous les établissements publics, groupements et associations auxquels sa commune adhère ou participe.

Enfin, un état des lieux ne peut être complet sans une parfaite connaissance des subventions versées aux associations dont le montant sera fourni par les services municipaux.

## B. Les données financières

Pour prendre connaissance des équilibres financiers de la collectivité, une analyse financière peut être effectuée par la Trésorerie. Les principaux ratios financiers de la collectivité sont aussi en ligne sur le site de la DGCL.

### 1) L'analyse financière par la Trésorerie de la collectivité comprend des données chiffrées et graphiques :

■ **Les recettes de fonctionnement**, qu'elles soient réelles (c'est-à-dire ayant donné lieu à encaissement) ou d'ordre (sans encaissement), comprennent :



### FOCUS

#### Le recensement de la population

Les communes ont la responsabilité de préparer et de réaliser les enquêtes de recensement. Depuis 2009, chaque commune connaît tous les ans les nouveaux chiffres de sa population légale, authentifiés par décret tous les mois de décembre.

Les communes de moins de 10 000 habitants sont recensées une fois tous les cinq ans par roulement et, pour celles de plus de 10 000 habitants, une enquête par sondage est effectuée chaque année sur 8 % des logements, pour couvrir en cinq ans l'ensemble du territoire communal. Combinée avec d'autres sources, cette méthode de recensement permet à chaque maire de connaître annuellement sa population.

*N.B. : L'AMF a demandé que les communes de plus de 10 000 habitants puissent opter pour un recensement général (comme celles de moins de 10 000 habitants) afin que la population légale soit plus proche de la réalité. Ceci n'a pas encore été accepté.*



- les produits issus de la fiscalité directe locale – taxe d’habitation (TH) puis taxe d’habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l’habitation principales (THRS) à partir de 2023, taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), cotisation foncière des entreprises (CFE), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) nets des versements,
- les dotations et participations de l’État et des autres collectivités (dont la DGF : Dotation globale de fonctionnement),
- les produits courants (locations, baux, revenus de l’exploitation, des services publics),
- les produits financiers,
- les produits exceptionnels,
- les produits d’ordre (exemples : produits des cessions d’immobilisations, reprises sur amortissements et provisions, différences sur réalisations négatives reprises au compte de résultat) ;



#### FOCUS

##### Particularités de la taxe d’habitation

La partie de la TH sur les résidences principales sera perçue par les communes et les EPCI pour la dernière fois en 2020. En 2021 et 2022 l’État perçoit directement le produit de la TH sur les résidences principales payée par les 20 % de contribuables restants, en lieu et place des communes et EPCI qui seront compensés. La partie de la TH sur les résidences secondaires continue à être perçue par les communes et les EPCI. À compter de 2023, la TH sera complètement supprimée et sa partie « résidences secondaires » sera renommée taxe d’habitation sur les résidences secondaires (THRS) et autres locaux meublés non affectés à l’habitation principale, notamment les locaux meublés occupés par des personnes morales.

- **Les dépenses de fonctionnement**, qu’elles soient réelles (c’est-à-dire ayant donné lieu à décaissement) ou d’ordre (sans décaissement), comprennent :
  - les charges à caractère général (achat de petit matériel, entretien et réparations, fluides, assurances...),
  - les charges de personnel (salaires et charges sociales),
  - les charges de gestion courante (subventions et participations, indemnités des élus...),

- les charges financières (intérêts des emprunts, frais de renégociation...),
- les charges exceptionnelles,
- les charges d’ordre (exemples : dotations aux amortissements et provisions, valeur comptable des immobilisations cédées, différences sur réalisations positives transférées en investissement) ;

##### ■ Les recettes de la section d’investissement comprennent notamment :

- les apports, réserves et recettes assimilées,
- les subventions d’investissement reçues,
- les provisions si la régie opte pour des provisions budgétaires,
- certaines dépréciations et les amortissements,
- les emprunts et les dettes assimilées,
- la valeur nette comptable des immobilisations sortant de l’actif,
- la plus-value résultant de la cession d’immobilisation ;

##### ■ Les dépenses de la section d’investissement comprennent notamment :

- le remboursement du capital des emprunts et dettes assimilées,
- l’acquisition d’immobilisations incorporelles, corporelles et financières,
- les charges à répartir sur plusieurs exercices,
- les reprises sur provisions.

L’ensemble des dépenses d’investissement s’apparente à des emplois (dépenses d’équipement, remboursements de dettes, autres...). Parallèlement, l’ensemble des moyens financiers dont dispose la collectivité constitue des ressources (capacité d’autofinancement, plus-values de cession, dotations et subventions, emprunts...). Le solde entre le total des ressources et le total des emplois représente l’impact sur le fonds de roulement.

##### ■ Le bilan retrace le patrimoine de la commune au 31 décembre de l’exercice.

- À l’actif, figurent les immobilisations (actif immobilisé tel que terrains, bâtiments, véhicules...), les créances (titres de recettes en cours de recouvrement) et les disponibilités (ces biens non durables constituent l’actif circulant).
- Au passif, figurent les fonds propres de la collectivité (dotations, réserves, subventions), le résultat et les dettes financières ainsi que les dettes envers les tiers (mandats en instance de paiement).

### ■ Fonds de roulement

Les ressources stables (réserves, dotations, dettes) doivent permettre le financement des emplois stables (les immobilisations), ce qui permet de dégager un excédent de ressources stables appelé « fonds de roulement ». Ce fonds de roulement doit permettre de financer les besoins en trésorerie (besoins en fonds de roulement) dégagés par le cycle d'exploitation de la collectivité (différence dans le temps entre les encaissements et les décaissements).

### 2) L'analyse de la situation financière sur le site de la DGCL

Les données chiffrées par grands chapitres de la commune permettront d'avoir une vision globale des dépenses et des recettes, tant en fonctionnement qu'en investissement.

➡ Données sur [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)  
(Comptes individuels des collectivités)

### 3) Au budget primitif, sinon au dernier compte administratif, figurent en outre des informations financières « Informations statistiques, fiscales et financières »

Les « ratios budgétaires et financiers » permettent de comparer la situation de la commune à celle de la moyenne des communes de la même strate. Les ratios ne sont que le reflet d'une situation, à un moment donné.

➡ Ces ratios sont notamment consultables sur le site de la DGCL : [www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres)

### ■ Les informations financières (ratios de l'article R. 2313-1 du CGCT) comprennent notamment :

- les dépenses réelles de fonctionnement/population ;
- le produit des impositions directes/population ;
- les recettes réelles de fonctionnement/population ;
- les dépenses d'équipement brut/population ;
- l'encours de dette/population ;
- la DGF/population.

Ces informations sont obligatoires dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Dans les communes de 10 000 habitants et plus, ces données comprennent en outre, les ratios suivants :

- dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ;
- coefficient de mobilisation du potentiel fiscal ;
- coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ;
- dépenses réelles de fonctionnement et

remboursement de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement ;

- dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement ;
- encours de dette/recettes réelles de fonctionnement.

## C. Les données patrimoniales et les contrats

Pour effectuer l'inventaire du patrimoine immobilier ou mobilier, les informations contenues dans le document intitulé « Détermination et expression des besoins d'assurances », établi lors de la souscription de police d'assurance, permettent d'avoir une bonne vision de l'ensemble des biens appartenant à la commune. Un certain nombre de contrats sont en cours (contrats de gestion des services publics, marchés publics, baux d'habitation, baux commerciaux, baux ruraux, contrats d'assurances, etc.) et un inventaire sur ce point est également utile, notamment au regard des durées et des échéances de ces conventions, dès lors que certains délais doivent être respectés en vue d'un renouvellement ou d'une résiliation.

## D. La commission communale des impôts directs (CCID)

Constituée dans les deux mois qui suivent l'élection du conseil municipal, son rôle essentiel est l'évaluation des impôts directs locaux payés par les ménages (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, etc.). Si les tarifs d'évaluation des propriétés bâties et non bâties sont arrêtés par le service des impôts, la commission participe en amont à leur évaluation, aux côtés de l'administration fiscale. Elle est tenue informée des évaluations nouvelles résultant de la mise à jour périodique des valeurs locatives. Elle émet également un avis sur les réclamations contentieuses en matière de taxes directes locales, lorsque le litige porte sur une question de fait. Toujours présidée par le maire ou l'adjoint délégué, cette commission comporte en outre six membres titulaires et six suppléants dans les communes de moins de 2 000 habitants et huit dans les autres. Ceux-ci sont désignés par le directeur départemental des finances publiques sur une liste dressée par le conseil municipal parmi les différentes catégories de contribuables de la commune (prévoir vingt-quatre personnes dans les communes de moins de 2 000 habitants et trente-deux dans les autres). L'âge minimum des commissaires (25 ans avant 2020) est désormais aligné sur l'âge minimum fixé pour être maire (18 ans).



L'obligation d'avoir un membre de la CCID domicilié en dehors de la commune est supprimée par l'article 146 de la loi de finances pour 2020. Il en est de même de l'obligation d'un commissaire propriétaire de bois ou forêts lorsque le territoire de la commune comporte un ensemble de propriétés boisées de 100 hectares au minimum.

Par ailleurs, la CCID sera appelée à donner son avis sur la révision des valeurs locatives des locaux à usage d'habitation à l'occasion des travaux des différentes commissions compétentes qui seront mobilisées en 2025 en vue de la fixation des secteurs d'évaluation et des tarifs. Les nouvelles valeurs locatives des locaux à usage d'habitation devraient être intégrées dans les rôles d'impositions locales à compter de 2026 (article 146 de la loi de finances pour 2020).

La CCID peut aussi être amenée à donner son avis sur l'évaluation des valeurs locatives des locaux commerciaux et biens assimilés servant de base au calcul de la cotisation foncière des entreprises, de la taxe foncière sur les propriétés bâties applicable aux entreprises... et dont la révision est entrée en vigueur en 2017. Cependant, lorsque la commune appartient à une communauté à fiscalité professionnelle unique, c'est la commission intercommunale des impôts directs (CIID) qui est consultée. Pour le mandat municipal 2020 - 2026, la CIID ou la CCID le cas

échéant sera consultée sur la mise à jour des valeurs locatives des locaux professionnels :

- en 2022 sur la révision éventuelle des paramètres d'évaluation (secteurs d'évaluation, grilles tarifaires et coefficients de localisation...) ;
- puis, en 2023 et 2025 uniquement, sur la modification éventuelle des coefficients de localisation (Voir aussi le Guide du président de communauté).

➔ Pour plus d'informations sur la CIID, voir le Guide du président et des élus d'intercommunalité 2020.



#### FOCUS

##### Coefficient de localisation

Ce coefficient permet d'augmenter ou de baisser la base d'imposition jusqu'à 30 %. Il a été mis en place pour tenir compte de la situation géographique de la parcelle d'assise de certains locaux professionnels dans leur secteur locatif (par exemple pour tenir compte des avantages pour un local ou un groupe de locaux d'être situés dans une rue particulièrement commerçante ou, au contraire, pour tenir compte des désavantages pour un local ou un groupe de locaux d'être enclavés ou de se trouver près d'une source de nuisance).





## Annexe 1 : Précisions sur la population comptée à part

- **Les personnes sans domicile fixe** rattachées à la commune au sens de la loi du 3 janvier 1969 et non recensées dans la commune étaient comptabilisées dans la population municipale de la commune où elles se trouvaient au moment de l'enquête de recensement et dans la population comptée à part de leur commune de rattachement administratif si elles n'y avaient pas déjà été recensés. Désormais, elles ne sont plus comptabilisées qu'une seule fois, dans la commune où elles se trouvent au moment du recensement.
- **Les étudiants majeurs de moins de 25 ans** vivant en internat dans un établissement d'enseignement situé dans la commune mais ayant leur résidence familiale dans une autre commune étaient comptabilisés dans la population comptée à part de la commune d'études. Ils sont désormais comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de résidence familiale.
- **Les militaires** logés dans un établissement militaire (caserne, quartier, base, camp militaire...) situé dans la commune et ayant une résidence personnelle dans une autre commune étaient dans la population comptée à part de la commune sur laquelle était situé l'établissement militaire. Ils sont désormais comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de leur résidence personnelle.
- **Les élèves ou étudiants mineurs** ayant leur résidence familiale dans la commune et logés dans une cité universitaire (ou un foyer d'étudiants, un logement) située dans une autre commune étaient dans la population comptée à part de la commune de leur résidence familiale. Ils sont désormais comptabilisés dans la population comptée à part de leur commune d'études.
- **Les élèves ou étudiants majeurs**, âgés de 25 ans ou plus, ayant leur résidence familiale sur le territoire de la commune et résidant dans une autre commune pour leurs études ne sont désormais plus comptabilisés dans la population comptée à part de la commune de leur résidence familiale.





## CHAPITRE 2

# L'environnement institutionnel du maire

**Le maire agit dans un cadre légal et réglementaire et il est amené à nouer et à entretenir des relations formelles ou informelles avec de multiples acteurs publics et privés qui sont soit des interlocuteurs obligés, soit des partenaires.**

### I. Le cadre juridique

Les actes des maires et des conseils municipaux doivent respecter un cadre normatif qui est composé de normes nationales et européennes. En vertu du principe de hiérarchie des normes, toutes les normes édictées doivent respecter celles qui leur sont supérieures. Les lois doivent respecter la Constitution ; les décrets doivent respecter les lois ; les arrêtés doivent respecter les décrets.

#### A. Les directives et règlements

Les institutions européennes peuvent adopter des règlements, directives, décisions ou encore des recommandations ou avis. Si les règlements sont d'application directe en droit français, les directives, quant à elles, fixent des objectifs et laissent aux États membres une certaine marge de manœuvre concernant les moyens pour les atteindre. La France se doit donc de transposer le contenu des directives en droit national pour qu'elles s'appliquent. Les réglementations européennes ont un impact direct sur la vie des collectivités mais le processus décisionnel est en fait beaucoup plus démocratique et proche des élus qu'il n'y paraît. En effet, si la Commission européenne a le monopole de l'initiative législative sous l'impulsion politique du Conseil européen (à savoir les chefs d'État et de gouvernement), l'adoption de ses propositions se fait d'une part par le Parlement européen, élu au suffrage universel direct par l'ensemble des citoyens européens et, d'autre part, par le Conseil de l'Union européenne où siège chaque État membre représenté, selon les questions abordées, par son ministre, son ambassadeur ou son représentant permanent à Bruxelles.



#### FOCUS

##### La Constitution du 4 octobre 1958

C'est le fondement juridique de la V<sup>e</sup> République. Le texte de la Constitution constitue la norme juridique suprême en France. Son préambule a également force constitutionnelle : il est composé de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 et du préambule de la Constitution de 1946. Enfin, le bloc de constitutionnalité intègre aussi les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et la charte de l'Environnement de 2004. Aucun texte ne peut être pris s'il ne respecte pas les principes posés par ce bloc de constitutionnalité. C'est le Conseil constitutionnel qui en est le garant.

#### B. Les lois

Les lois sont des règles juridiques, adoptées par le Parlement. Elles sont d'initiative gouvernementale (projets de loi) ou d'initiative parlementaire (propositions de loi).

En vertu de l'article 34 de la Constitution qui définit son champ, la loi fixe des règles et détermine des principes fondamentaux dans des domaines limitativement énumérés et essentiels pour le fonctionnement du pays (droits civiques et garanties fondamentales des citoyens ; nationalité ; détermination des crimes, des délits et des peines applicables ; assiette, taux et modalités de recouvrement des impositions ; régime électoral ; organisation générale de la Défense nationale ; libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; etc.).



La loi, pour être adoptée, doit être votée dans les mêmes termes par les deux Chambres qui constituent le Parlement (l'Assemblée nationale et le Sénat) à l'issue de deux lectures successives devant chacune (une seule lecture en cas d'urgence). En cas de désaccord, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte chargée de proposer un texte de compromis. Cette commission mixte paritaire (CMP), composée de sept députés et sept sénateurs, propose un texte commun, voté ensuite par les deux assemblées. C'est l'Assemblée nationale qui a le dernier mot en cas d'échec de la CMP. Une fois votée par le Parlement, la loi doit être promulguée par le président de la République dans les quinze jours et publiée au Journal officiel de la République française pour être applicable.

### C. Les textes réglementaires

Les textes réglementaires émanent du gouvernement. Les décrets sont signés par le président de la République pour les plus importants d'entre eux (décrets en Conseil d'État) ou par le Premier ministre. Les arrêtés sont signés par un ou plusieurs ministres. En vertu de l'article 37 de la Constitution, toutes les matières qui ne relèvent pas du domaine de la loi sont du domaine réglementaire.

Par ailleurs, pour être totalement applicable, une loi peut devoir être complétée de textes réglementaires d'application.

Dans tous les cas, les décrets et arrêtés doivent respecter les lois, qui leur sont supérieures.



#### FOCUS

##### CNEN

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), créé en 2008 sous l'appellation Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), est chargé d'examiner l'impact financier de tous les textes réglementaires qui touchent les collectivités locales. Composé d'élus locaux, dont une délégation importante de représentants de l'AMF, de parlementaires et de représentants de l'État, il émet, tous les mois, un avis sur chacun des textes qui lui sont soumis. Depuis 2014, c'est une instance consultative de même niveau que le Comité des finances locales.

## II. Les représentants de l'État au niveau local

L'interlocuteur principal du maire est le préfet, représentant de l'État. Sa mission est fixée par l'article 72 alinéa 6 de la Constitution qui prévoit que « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Les rôles du préfet de zone, du préfet de région et du préfet de département sont précisés ci-après.

### A. Le préfet de zone

Le préfet de zone détient des pouvoirs exceptionnels en cas de crise grave, notamment de rupture des communications avec le gouvernement, qui lui permettent de prescrire les mesures nécessaires à l'exécution des plans de défense. Il préside le comité de défense de la zone, qui groupe tous les préfets de la zone et l'autorité militaire, et permet de coordonner les mesures de défense à l'échelon zonal. Il contrôle l'exercice du pouvoir des préfets de région et de département en matière de défense civile. En cas de crise grave, ce contrôle peut se transformer en autorité hiérarchique en toute matière sur toutes les administrations civiles de la zone.

### B. Le préfet de région

Le préfet de région est le représentant du Premier ministre et de chacun des ministres dans la région. Il doit veiller à l'exécution des politiques de l'État dans la région (sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé, de la direction régionale des finances publiques et du rectorat) ainsi que des politiques communautaires qui relèvent de l'État. Il est également le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région.

Le préfet de région dirige – sous l'autorité des ministres concernés – les services déconcentrés de l'État dans la région, à l'exception de la direction régionale des finances publiques, du rectorat, des services d'inspection du travail et du ministère de la Défense. Il a autorité sur les préfets de département.

Pour accomplir ses missions, le préfet de région est assisté d'un secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR). Il est chargé de déterminer les orientations nécessaires à la mise en œuvre, dans

la région, des politiques nationales et communautaires de sa compétence et les notifie aux préfets de département qui s'y conforment dans leurs décisions et lui en rendent compte, notamment en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social. Ainsi, il prépare et signe avec le président du conseil régional le contrat de projet État-région (CPER), qui fixe les engagements des deux partenaires. Il doit également arrêter, après consultation du comité de l'administration régionale (CAR), qui réunit les préfets de département et les chefs de services déconcentrés régionaux de l'État, la stratégie de l'État en région.

### C. Le préfet de département

Le préfet de département est le seul représentant de l'État dans le département, les sous-préfets étant chargés de l'assister (voir infra). Délégué du gouvernement, il représente directement le Premier ministre et chacun des ministres. Il a la charge des intérêts nationaux et assure la direction des services de l'État dans le département.

Il est doté de pouvoirs spécifiques qui le placent comme l'interlocuteur privilégié du maire en matière d'exercice de son pouvoir de police et lorsqu'il s'agit de s'assurer de la légalité des actes pris par la commune. Il est ainsi chargé de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations. À ce titre, il lui appartient d'exercer les pouvoirs de police administrative lui permettant de prendre les mesures, tant réglementaires qu'individuelles, nécessaires au maintien de l'ordre public dans le département, c'est-à-dire au maintien de la sécurité, de la tranquillité, de la salubrité et de la moralité publiques.



#### ATTENTION !

La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 prévoit qu'à la demande du maire, le préfet ou son représentant présente, une fois par an, devant le conseil municipal, l'action de l'État en matière de sécurité et de prévention de la délinquance pour la commune concernée.

Le maire peut également s'adresser au préfet pour solliciter le concours de la force publique. C'est en effet sous son autorité qu'opèrent dans le département les différentes forces de police, le service départemental de la protection civile et les services concourant à l'application du plan ORSEC.

Le préfet exerce également le contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui ont leur siège dans le département. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes. C'est à lui que sont transmis certains actes soumis au contrôle de légalité. Il peut notamment saisir le tribunal administratif pour qu'il vérifie la légalité d'un acte et exercer le contrôle budgétaire en relation avec les chambres régionales des comptes (CRC). En outre, le maire, lorsqu'il agit en tant qu'agent de l'État, est directement placé sous son autorité (par exemple, en matière d'organisation des élections). Il peut conseiller les maires qui le lui demandent sur la légalité des décisions qu'ils comptent prendre dans l'exercice de leur fonction et prévenir ainsi les risques contentieux. Le préfet est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, d'un secrétaire général, des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État (cf. annexe) et des sous-préfets d'arrondissement.

Le préfet de département est aussi le délégué territorial de l'Agence nationale de cohésion des territoires ; il peut désigner comme adjoint le directeur départemental des territoires. Le préfet est chargé à ce titre d'organiser des « comités locaux de cohésion territoriale » composés d'élus, de représentants de l'État et des différentes structures intervenant dans le champ de l'ingénierie des collectivités.





## FOCUS

### L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)

L'Agence nationale de cohésion des territoires a pour objectif d'apporter un appui aux collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets. Compétente sur l'ensemble du territoire, ses actions sont toutefois ciblées en priorité vers les territoires ruraux ou urbains caractérisés par des difficultés en matière démographique, économique ou d'accès aux services publics.

L'ANCT pilotera en priorité les programmes nationaux territorialisés tels que « Action Cœur de Ville », « Territoires d'industrie », « France très haut débit » ou encore le nouveau programme « petite ville de demain ». Elle aura également la possibilité de passer des conventions pluriannuelles avec d'autres agences de l'État (Ademe, Anru, Anah et Cerema) afin d'accompagner les projets territoriaux.

## D. Le sous-préfet

Il est le délégué du préfet du département, sous l'autorité duquel il est placé, chargé de la prise en charge des arrondissements (subdivisions du département). Il joue le rôle d'intermédiaire entre les maires de l'arrondissement et le préfet. Il assiste le préfet dans la représentation territoriale de l'État et, sous son autorité, veille au respect des lois et des règlements, au maintien de la sécurité publique, et anime et coordonne l'action, dans l'arrondissement, des services déconcentrés de l'État. Par ailleurs, il participe à l'exercice du contrôle administratif des actes des collectivités territoriales. À ce titre, il est également destinataire des actes transmis par les communes dans le cadre du contrôle de légalité. Dans l'arrondissement chef-lieu, c'est en principe le secrétaire général de la préfecture qui remplit le rôle de sous-préfet.



## FOCUS

### Le SDIS

Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) gère un corps départemental de sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, qui sont mis à disposition des maires pour assurer les secours à la population, dans le cadre d'un règlement opérationnel départemental.

C'est un établissement public, géré par le département mais placé sous l'autorité opérationnelle du préfet de département. Son conseil d'administration est composé de représentants du département, des communes et des EPCI.

Il est financé principalement par le conseil départemental, les communes et les EPCI (ce sont des dépenses obligatoires). En moyenne, fin 2017, 58 % des contributions totales proviennent des conseils départementaux et 42 % des communes et EPCI mais ces chiffres masquent des réalités très disparates. 30 SDIS sont majoritairement financés par les communes et EPCI et 67 SDIS le sont majoritairement par le conseil départemental.

Quelques communes ont choisi de garder des centres de première intervention, composés exclusivement de sapeurs-pompiers volontaires, et en assument alors seules le coût.

## E. La police et la gendarmerie nationales

La police et la gendarmerie nationales ont chacune une zone de responsabilité propre pour garantir la sécurité des citoyens et la protection de leurs biens. La police nationale exerce ses missions dans les grandes zones urbaines, où le régime de la police d'État a été établi. Le cadre d'action de cette police correspond soit au seul territoire d'une commune, soit à celui d'une commune et d'autres communes limitrophes dont la police a également été étatisée. Un commissariat de police est implanté dans chaque circonscription. La gendarmerie nationale exerce ses missions dans les zones rurales et périurbaines, représentant 95 % du territoire national. Les brigades territoriales, unités élémentaires de la gendarmerie départementale, sont réparties sur le territoire selon une logique de proximité et sont compétentes sur plusieurs communes. Les brigades territoriales peuvent fonctionner de manière autonome ou être organisées en communautés de brigades.

Le maire peut demander aux personnels de la gendarmerie et de la police nationales d'assurer l'exécution des arrêtés de police administrative qu'il édicte, sauf à disposer d'une police municipale ou de gardes champêtres. Néanmoins, policiers et gendarmes ne sont pas placés statutairement sous son autorité hiérarchique.

## F. Le procureur de la République

Le maire et les adjoints sont officiers d'état civil et officiers de police judiciaire dès leur élection. Ils assument ces fonctions pour le compte de l'État et non pour le compte de la commune. Du fait de ces qualités, le maire et les adjoints sont placés sous le contrôle hiérarchique du procureur de la République territorialement compétent et pourront être amenés à avoir des rapports fréquents avec lui. Par exemple, pour toutes les questions relatives à l'état civil, le maire doit s'adresser au procureur de la République en cas de doute (sur la validité d'un mariage, par exemple).



### ATTENTION !

La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 prévoit qu'après le renouvellement général des conseils municipaux, le préfet et le ou les procureurs de la République territorialement compétents reçoivent les maires du département afin de leur présenter les attributions que ces derniers exercent au nom de l'État et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil. Ces réunions auront donc lieu après mars 2020.



Pour les rapports avec le procureur de la République sur la sécurité, voir le chapitre 16, Sécurité et tranquillité publiques, prévention de la délinquance et de la radicalisation.

## G. Les juges administratifs et judiciaires

### 1) Le juge administratif

En principe, les litiges nés avec les administrés à l'occasion de l'activité administrative des communes sont portés devant le juge administratif. La légalité de toute décision administrative peut en effet être contestée, par la voie du recours pour excès de pouvoir, devant un juge administratif, quel que soit l'auteur de cette décision (Premier ministre, ministre, préfet, président de conseil régional ou départemental, maire, organe délibérant d'une collectivité locale : conseil municipal, départemental ou régional, etc.), sa forme (décret, arrêté ministériel, préfectoral, municipal, etc.) ou son contenu (motifs de droit et de fait). Par ailleurs, toute personne ayant subi un dommage causé par une activité administrative peut en demander réparation devant ce même juge.



### ATTENTION !

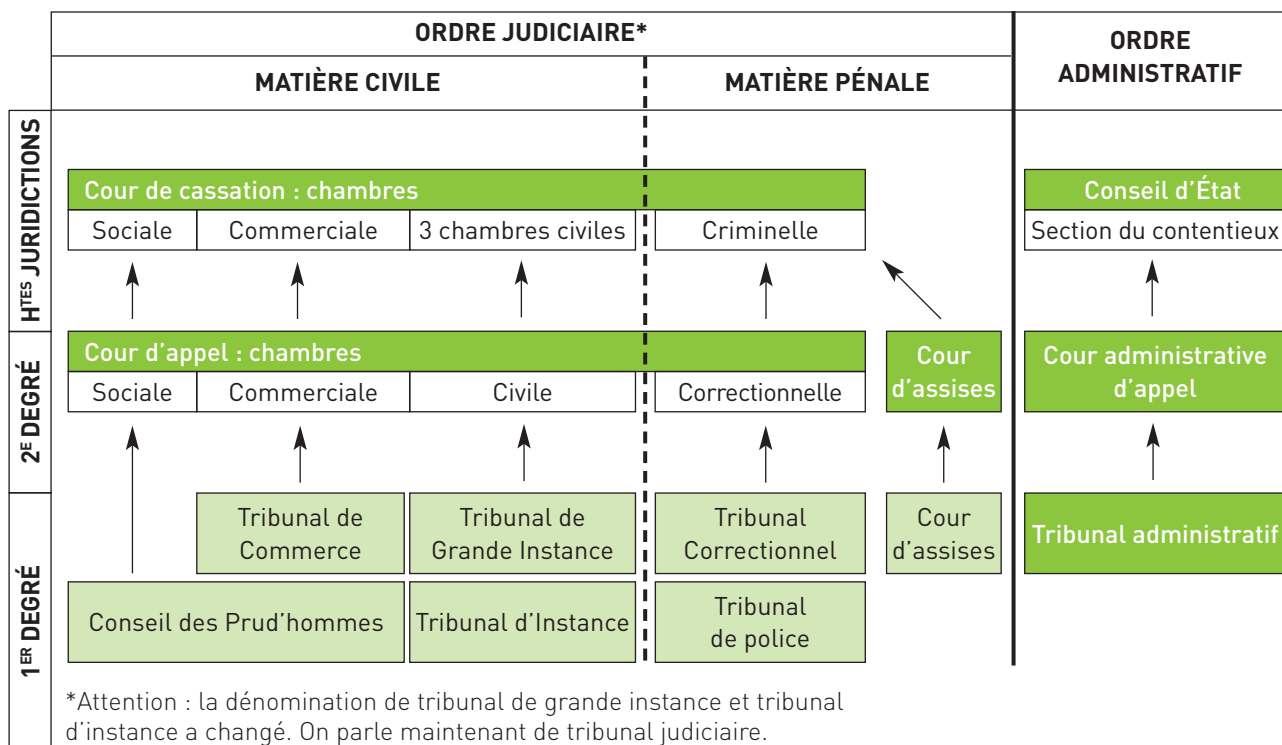
Lorsque le juge administratif est saisi d'un recours contre une décision (par exemple, un arrêté), ce n'est pas l'auteur de la décision qui est mis en cause (par exemple, le maire), mais bien la décision elle-même.

Les juridictions administratives sont composées des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État.





## Organisation juridictionnelle nationale française



➡ Voir Annexe 2.

Les pouvoirs du juge administratif sont divers dès lors qu'il peut, selon la demande dont il est saisi, annuler la décision contestée lorsqu'elle est illégale (recours pour excès de pouvoir), condamner une administration à payer une somme d'argent à titre de dommages et intérêts (recours de plein contentieux), ou encore, exceptionnellement, modifier la décision contestée (par exemple en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement).

### 2) Le juge judiciaire

Les litiges qui ne relèvent pas du juge administratif sont portés devant les juridictions de l'ordre judiciaire (civil ou pénal) qui, traditionnellement, comprennent les juridictions chargées de régler les litiges entre les personnes et celles chargées de sanctionner les atteintes contre les personnes, les biens et la société. Celles qui n'infligent pas de peines mais tranchent un conflit (loyer, divorce, consommation, héritage...), sont les juridictions civiles, soit en première instance, les tribunaux judiciaires ou tribunaux de proximité (anciennement les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance).

Les juridictions pénales sont, elles, chargées de juger les personnes soupçonnées d'une infraction (construction sans permis, vol...). Ce sont, selon les infractions, les tribunaux de police, les tribunaux correctionnels et les cours d'assises qui sont saisies en première instance. Des cours d'assises d'appel, comprenant trois magistrats et douze jurés, permettent de faire appel d'un verdict. Enfin, certaines affaires relèvent de tribunaux spécialisés (par exemple, les litiges entre les propriétaires de terrains agricoles et leurs exploitants sont portés devant les tribunaux paritaires des baux ruraux).

### H. Les chambres régionales des comptes (CRC)

Les chambres régionales des comptes sont des juridictions spécialisées, au même titre que la Cour des comptes. Elles ont pour missions le jugement des comptes, le contrôle de gestion et le contrôle budgétaire. Le contrôle des comptes porte sur la régularité des comptes retraçant l'exécution du budget par le comptable. Elles sont juges des comptes de la

collectivité et donc du comptable. Le contrôle de gestion est, quant à lui, un examen de la gestion de l'ordonnateur, tant en ce qui concerne la régularité des opérations que de l'économie des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par l'assemblée délibérante.

Enfin, les CRC constituent un interlocuteur privilégié pour le maire en tant qu'ordonnateur dans le cadre de l'exercice du contrôle des actes budgétaires.

### III. Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité, effectué par le représentant de l'État sur de nombreux actes pris par les collectivités locales ou leurs établissements publics, consiste à vérifier leur conformité aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. Il ne s'agit en aucun cas d'un contrôle d'opportunité.

#### A. Les actes transmis au contrôle de légalité

■ Ce sont les actes soumis à l'obligation de transmission au préfet ou au sous-préfet, à savoir :

- toutes les délibérations du conseil municipal, y compris les actes budgétaires (budget communal, compte administratif...), sauf les délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellement, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies communales et celles relatives aux taux de promotion pour l'avancement de grade des fonctionnaires, à l'affiliation ou à la désaffiliation aux centres de gestion, ainsi qu'aux conventions portant sur les missions supplémentaires à caractère facultatif confiées aux centres de gestion ;
- les décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal ainsi que les décisions à caractère individuel ou réglementaire prises par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police, sauf celles relatives à la circulation et au stationnement et à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons temporaires pour les manifestations publiques qu'elles organisent ;
- les conventions relatives aux marchés, aux emprunts et aux accords-cadres (à l'exception des marchés et accords-cadres d'un montant inférieur à 214 000 €), ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;

- les décisions relatives au personnel (nominations, avancements, sanctions), à l'exception de celles prises pour des recrutements saisonniers ou occasionnels ;
- les permis de construire et autres autorisations d'utilisation du sol, les certificats d'urbanisme et les déclarations préalables ;
- les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;
- certaines décisions prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un EPCI.

Une circulaire de 2012 précise les actes qui feront l'objet d'une vigilance particulière de la part du représentant de l'État à savoir, les actes de la commande publique, ceux de la fonction publique et ceux de l'urbanisme.



#### ATTENTION !

Tous les autres actes, par exemple les actes pris par le maire au nom de l'État (état civil, sûreté générale...), et les actes relevant du droit privé ne sont pas soumis au contrôle de légalité.

Pour plus de sûreté, se référer à la circulaire du 13 décembre 2010 qui détaille les actes qui doivent être soumis et les autres.

➡ réf. : NOR IOCB1030371C sur [www.circulaires.gouv.fr](http://www.circulaires.gouv.fr).

#### ■ Transmettre les actes au préfet : une formalité nécessaire mais non suffisante

Aucun acte ne pourra être exécuté avant la date de sa transmission, ou plus exactement celle de sa réception en préfecture ou en sous-préfecture.

Il n'existe pas de délai légal pour la transmission des actes, sauf pour les décisions individuelles en matière de marchés publics et de conventions de délégation de service public (pour lesquelles le délai est de 15 jours maximum après leur signature) et pour le budget primitif, le compte administratif et le compte de gestion (pour lesquels le délai est de 15 jours après la date limite fixée pour l'adoption). Il est cependant préférable de procéder rapidement à cette formalité.

#### ■ La saisine du juge administratif par le préfet : le déféré préfectoral

Le tribunal administratif peut être saisi des actes des autorités locales, par toute personne qui y a intérêt, par la voie contentieuse ordinaire (recours pour excès de pouvoir notamment), mais également, dans le cadre du déféré préfectoral, par le préfet.



### ■ Dématérialisation de la transmission des actes soumis au contrôle de légalité (ACTES)

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu que la transmission des actes soumis au contrôle de légalité puisse être faite par voie électronique.

ACTES (Aide au Contrôle de légalité dématérialisé) permet aux agents de préfectures et sous-préfectures de contrôler les actes soumis à l'obligation de transmission, envoyés par les communes via un système d'information fourni par un tiers de télétransmission.

C'est la possibilité pour les communes, comme pour les EPCI, de télétransmettre instantanément à la préfecture les actes soumis au contrôle de légalité et de recevoir, en temps réel, l'accusé de réception qui rend l'acte exécutoire, sous réserve des formalités de publication et de notification.

Pour ce faire, il convient de prendre une délibération autorisant le maire à signer avec le préfet une convention pour la télétransmission des actes, choisir un tiers de télétransmission parmi ceux homologués par le ministère de l'Intérieur et signer la convention avec le préfet.

➡ Pour en savoir plus, voir sur [www.collectivites-locales.gouv.fr/actes](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/actes)

### ■ Informer les personnes intéressées par l'acte

Le principe est que les actes régulièrement transmis et reçus en préfecture ne pourront pas être exécutés avant leur publication (publication ou affichage) ou leur notification, selon qu'ils sont respectivement réglementaires ou individuels.

### ■ Certifier le caractère exécutoire de l'acte

Une fois ces formalités accomplies, le maire peut certifier sous sa responsabilité le « caractère exécutoire » de l'acte par l'apposition d'un tampon « certifié exécutoire le (date) ». Cette compétence n'appartient qu'à lui seul. La certification du caractère exécutoire de l'acte signifie que l'acte est entré en vigueur. Concrètement, cette certification consiste à attester que la publication de la décision et sa transmission en préfecture ou sous-préfecture ont bien été réalisées.

## B. Les modalités du contrôle de légalité

### ■ Le préfet vérifie :

- si le conseil municipal ou le maire sont effectivement compétents pour prendre l'acte ;
- si l'acte a été pris dans les formes requises et dans le respect des procédures (signature de l'auteur, le cas échéant motivation, délais, procédure consultative obligatoire...) ;

### ▲ ATTENTION !

- La transmission d'un acte au préfet n'est pas un « quitus » de la légalité de l'acte ! Celui-ci pourra toujours faire l'objet d'un déferé préfectoral ou d'un recours en annulation, voire indemnitaire devant le juge administratif.
  - L'acte de l'autorité municipale ne peut être rétroactif, c'est-à-dire qu'il ne peut régir, même partiellement, une situation passée. Ainsi, le fait de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à la date de transmission est illégal. C'est pourquoi une transmission tardive fait prendre le risque d'une illégalité de l'acte (c'est le cas par exemple de la signature d'un contrat avant que la délibération du conseil municipal en autorisant la passation ait été transmise en préfecture).
  - La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État dans le département peut être apportée par tout moyen, notamment par l'accusé de réception postal de la lettre recommandée ou par la signature contre remise en mains propres de l'acte. Dans la pratique, la réception des actes en préfecture ou sous-préfecture est prouvée par la présence du cachet « reçu à la (sous) préfecture le... ».
- C'est pourquoi il est recommandé, avant d'agir dans le cadre de la mise en œuvre de procédures d'urgence, (fermeture au public d'un établissement, etc.) de transmettre immédiatement, par voie électronique, l'arrêté prescrivant la mesure, de conserver l'accusé de réception et de ne procéder qu'ensuite à l'envoi postal.
- L'accusé de réception d'un acte ne conditionne pas son caractère exécutoire : le maire n'est donc pas obligé d'attendre le retour de la copie visée par la préfecture pour appliquer sa décision.

- si l'autorité a agi dans le ressort territorial de la commune ;
- si les faits invoqués justifient l'acte dans son existence comme dans sa mesure (exemple : la décision de police de la circulation fait-elle suite à une réelle difficulté de circulation et est-elle proportionnée au trouble constaté ou prévisible, n'est-elle pas trop générale et absolue ?) ;
- si l'acte n'est pas entaché d'un détournement de pouvoir (l'autorité locale n'a-t-elle pas poursuivi un but autre que l'intérêt général ?) ;
- plus généralement, si l'acte n'est pas contraire aux lois et règlements en vigueur.

### C. Le délai de recours du représentant de l'État

Il est en général de deux mois.

Le représentant de l'État peut cependant, dans ce délai de recours, par lettre d'observation, demander au maire de modifier ou de revenir sur cette décision (recours gracieux), ou de fournir des pièces complémentaires indispensables pour permettre d'apprécier la légalité de l'acte. Cette démarche du préfet peut prolonger le délai dont il dispose pour déférer l'acte.

### D. Les effets du déferé préfectoral

#### ■ Le déferé préfectoral simple

La saisine du tribunal administratif n'entraîne pas par elle-même la suspension de l'acte attaqué. Ce dernier demeure applicable tant que le juge n'en a pas prononcé l'annulation.

#### ■ Le déferé avec demande de suspension de la décision

Le préfet peut demander au tribunal administratif de suspendre l'exécution de toute décision attaquée, s'il existe un simple « doute sérieux » sur sa légalité. Le tribunal doit statuer dans le délai d'un mois. En matière d'urbanisme, de marchés et de délégations de service public, la demande de suspension formée par le préfet dans les dix jours de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci pendant un mois. Si, à l'issue de ce délai, le juge administratif des référés n'a toujours pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le préfet peut demander une suspension « accélérée ».

➡ *N.B. : La demande de suspension peut désormais concerner les décisions de rejet. Dès lors, le juge des référés qui suspend la décision par laquelle le maire a rejeté la demande d'un administré (refus d'autorisation, par exemple) pourrait, dans certains cas, obliger le maire à accorder cette autorisation.*

## IV. Les autres collectivités territoriales

La Constitution de 1958 ne fixe pas une liste définitive des collectivités territoriales. L'article 72 de la Constitution précise que les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier (par exemple, la Corse ou la nouvelle métropole de Lyon) et les collectivités d'outre-mer, sachant que la loi pourrait en créer de nouvelles. Dotées d'une base territoriale, elles s'administrent librement par des conseils élus par les citoyens, dans les conditions prévues par la loi, et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Elles agissent dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités territoriales.



#### ATTENTION !

Les communes sont les seules à bénéficier de la compétence générale pour gérer toute affaire d'intérêt communal, ce qui n'empêche pas que de nombreuses lois leur confient des compétences identifiées dans les domaines les plus variés : urbanisme et maîtrise des sols (plan local d'urbanisme – sous réserve de la compétence des établissements publics de coopération intercommunale, ou EPCI, et des métropoles –, délivrance des permis de construire) ; logement ; aide sociale (au travers notamment des centres communaux d'action sociale) ; gestion des écoles élémentaires et maternelles ; culture et patrimoine ; tourisme et sport (campings, équipements sportifs, offices du tourisme)...

➡ *N.B. : Le champ de compétences des communes a diminué au profit de l'intercommunalité à la suite de l'adoption de la loi NOTRe du 7 août 2015 (Voir le Guide du président et des élus de l'intercommunalité).*



## A. La région

■ Elle a pour mission de contribuer au développement économique, social et culturel et à l'aménagement numérique du territoire régional.

La loi NOTRe précise : « *Le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* ».

La région définit un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) dans lequel sont précisées les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier, d'aides à l'innovation et les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises de la région. La région anime les pôles de compétitivité.

La région participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire. Le président du conseil régional et le préfet élaborent, ensemble, une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles. La région établit un plan régional de prévention et de gestion des déchets comprenant des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets.

Concernant la gestion de l'eau et la protection de la ressource, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation lorsque l'état des eaux présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région.

En matière de transports, la région, au titre de son rôle d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), organise les services interurbains, non urbains, réguliers ou à la demande (à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires).

Elle exercera au 1<sup>er</sup> juillet 2021 le rôle d'AOM sur le territoire des communautés de communes qui n'auront pas pris la compétence « mobilité ». La région organise aussi les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises (sauf pour les îles qui appartiennent au territoire d'une commune continentale). Enfin, elle assure un rôle de « chef de file » de l'organisation de la mobilité et des transports sur son territoire.

➡ Voir chapitre 12, Les mobilités.

La région élabore également un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) qui détermine des objectifs de développement et d'aménagement dont les intercommunalités et les communes doivent tenir compte dans leurs documents de planification (SCOT, PLUi, PLU).

## B. Les départements

La loi NOTRe réaffirme la vocation de la collectivité départementale de promotion des solidarités et de la cohésion territoriale.

■ L'action sociale du département concerne principalement :

- l'enfance : aide sociale à l'enfance (ASE), protection maternelle et infantile (PMI), adoption, soutien aux familles en difficulté financière ;
- les personnes handicapées : politiques d'hébergement et d'insertion sociale, prestation de compensation du handicap ;
- les personnes âgées : création et gestion de maisons de retraite, politique de maintien des personnes âgées à domicile (allocation personnalisée d'autonomie : APA) ;
- les prestations légales d'aide sociale : gestion du revenu de solidarité active (RSA), dont le montant est fixé au niveau national ;
- la contribution à la résorption de la précarité énergétique.
- La loi MAPTAM a prévu que, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, pour la période 2014-2020, les départements qui en font la demande sont chargés de tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen.

■ **Les départements élaborent, conjointement avec l'État, le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services**, visant à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité, ainsi qu'à proposer une vision hiérarchisée de l'armature de services du département.

■ **Le département assure aussi :**

- la construction, l'entretien et l'équipement des collèges ; la gestion de 100 000 agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) ;
- l'équipement rural, le remembrement, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau et de la voirie rurale, en tenant compte des priorités définies par les communes ;
- les services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires.

■ **Le département peut apporter**, au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire, une assistance technique aux communes rurales

et aux EPCI de moins de 40 000 habitants dans les domaines suivants : assainissement, GEMAPI, voirie, aménagement et habitat, mobilité (*article L 3232-1-1 et R 3232-1 à 1-4 du CGCT*).

■ **Le SDIS** (service départemental d'incendie et de secours) est chargé de la protection contre les incendies et gère les sapeurs-pompiers du département. Il participe aux opérations de secours en cas d'accidents, de catastrophes naturelles...

➡ Voir le focus supra *Le SDIS*

■ **Le département a également une compétence culturelle et sportive** (création et gestion des bibliothèques de prêt, des services d'archives, de musées, protection du patrimoine...). Cette compétence culturelle est partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier, de même que les compétences en matière de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire.



## FOCUS

### France Services : des espaces au service des citoyens et des usagers dans les zones rurales et les quartiers politique de la ville

Les structures labellisées France Services par l'État ont pour objet de proposer un bouquet de services dans un lieu unique où l'usager peut réaliser ses démarches administratives du quotidien (santé, famille, emploi, impôt, retraite...). Elles disposent au minimum de deux agents formés, capables d'apporter une réponse ou de contacter l'un des neuf partenaires institutionnels (ministère de l'Intérieur, des Finances, CAF...) et d'assurer une présence téléphonique, numérique ou physique dans ces espaces publics.

Ces structures peuvent être portées directement par les collectivités locales, La Poste, le secteur associatif ou encore la Mutualité sociale agricole (MSA). L'État, les collectivités locales et les différents opérateurs présents dans ces structures contribuent au fonctionnement de chacune d'entre elles à hauteur de 30 000 euros par an au total.

À la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020, 460 premières structures France Services ont été labellisées, principalement dans les zones rurales et les quartiers politique de la ville. L'objectif du gouvernement est de couvrir le territoire par 1 800 points d'accueil d'ici 2022.

Chaque préfecture compte un référent responsable du déploiement des structures France Services que les maires peuvent contacter, qu'il s'agisse de création ou de transformation d'une Maison de services au public (MSAP).

Les maires devront veiller à une bonne articulation entre les accueils en mairie et l'activité de ces structures et pourront à cet effet solliciter celles-ci pour organiser, avec les agents d'accueil en mairie, un réseau d'échange et d'information.





## Annexe 1 : Les services déconcentrés de l'État

La plupart des ministères ont des services déconcentrés répartis entre plusieurs niveaux géographiques. Les services déconcentrés sont généralement placés sous l'autorité d'un préfet. Les directions régionales sont sous l'autorité du préfet de région et les directions départementales sont dirigées par le préfet de département.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), initiée en 2007, a modifié l'organisation de ces services. Désormais, la région est le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques de l'État sur le territoire, politiques ensuite mises en œuvre au niveau départemental.

L'ensemble des services régionaux et des services départementaux ont été regroupés et ne reflètent plus le découpage ministériel, comme c'était le cas auparavant. Depuis le décret du 16 février 2010, les directions régionales ne sont plus qu'au nombre de huit :

- la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;
- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
- la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ;
- la direction régionale des finances publiques ;
- le rectorat d'académie ;
- les agences régionales de santé (ARS).

Depuis le décret du 3 décembre 2009, il n'existe plus, en principe, que trois directions départementales interministérielles :

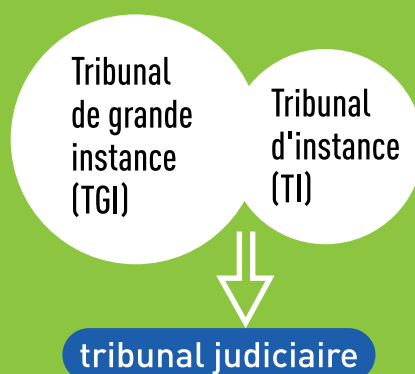
- la Direction départementale de la protection des populations ;
- la Direction départementale de la cohésion sociale ;
- la Direction départementale des territoires.

Source : Vie publique



## Réforme de l'organisation judiciaire 2020

### Ce qui change !



Si votre commune comprenait un TGI et un TI, ils fusionnent **pour former le tribunal judiciaire**



Si votre commune comprenait un TI, il devient une " chambre " du tribunal judiciaire **le plus proche, appelée tribunal de proximité**

Source : ministère de la Justice





## CHAPITRE 3

# L'organisation et le fonctionnement de la commune

**Fondés sur le principe de la démocratie représentative, l'organisation et le fonctionnement de la commune reposent principalement sur le maire et sur une répartition des pouvoirs entre celui-ci et le conseil municipal. Ils s'appuient aussi sur l'action du personnel communal.**

### I. Le maire

#### A. Le maire, représentant de l'État

Agent de l'État dans la commune, le maire est chargé de missions d'intérêt général. Ses obligations en ce domaine engagent dans certains cas sa responsabilité, celle de l'État ou celle de la commune et l'investissent à la fois de pouvoirs d'administration générale, exercés sous le contrôle du préfet, et d'attributions judiciaires, sous le contrôle du procureur de la République.

##### 1) Les missions d'administration générale

Elles recouvrent un ensemble assez varié de prestations administratives pour lesquelles le maire, qui a l'obligation de les remplir, est soumis au pouvoir hiérarchique du préfet.

##### ■ Publier et exécuter les lois et règlements

Le maire est responsable de la publication et de l'exécution des lois et règlements. Il peut être tenu d'afficher les textes ayant un motif particulier d'intérêt général.

##### ■ Exécuter les mesures de sûreté générale

Celles-ci sont prises dans l'intérêt général de la collectivité nationale (protection civile avec, par exemple, réquisition de véhicules pour l'évacuation de la population).

##### ■ Organiser la tenue des élections politiques et professionnelles

Le maire est responsable de l'établissement des listes électorales et du bon fonctionnement des opérations de vote. Il doit aussi veiller à l'organisation des élections socio-professionnelles (chambres de commerce, d'agriculture, prud'hommes, etc.).

##### ■ Délivrer (ou participer à la délivrance) des documents, des autorisations et des certifications, en relation avec les services concernés de l'État. Ces documents administratifs sont par exemple :

- les cartes nationales d'identité et passeports, dans certaines communes dotées de stations d'enregistrement spécifiques ;
- les permis de construire et les autres autorisations d'occupation du sol ;
- certains certificats de conformité (diplômes, états de service militaire...) ;
- ainsi que des légalisations et des certificats de signature.

##### ■ Participer aux opérations de recensement

en veillant tout d'abord au respect de certaines obligations nationales, comme notamment :

- l'établissement des listes pour le recensement citoyen (jeunes de 16 ans) ;
- en matière d'obligation scolaire, l'élaboration, à chaque rentrée, de la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et soumis à l'obligation de scolarité ;
- la bonne exécution du recensement de la population dans sa commune.



## 2) Le maire officier d'état civil et de police judiciaire

Placés sous le contrôle du procureur de la République, le maire et les adjoints (et pour ces derniers, sans délégation mais du seul fait de leur élection) sont à la fois officiers d'état civil et officiers de police judiciaire.

### ■ Le maire officier d'état civil

En tant qu'officier d'état civil, le maire est personnellement responsable des actes de l'état civil, de la tenue et de la conservation des registres. Il ne peut refuser la délivrance des actes aux administrés (résidant ou pas dans la commune) qui en font la demande. Il célèbre les mariages, enregistre les naissances et les décès survenus dans sa commune ainsi que les PACS des résidents de sa commune (déclaration conjointe des partenaires, modification et dissolution de la convention de PACS conclue dans la commune). Il procède également aux changements de prénom ayant un intérêt légitime ainsi qu'au changement de nom visant à transcrire sur l'état civil français le nom inscrit à l'état civil étranger. Il est aussi compétent pour rectifier certaines erreurs ou omissions matérielles entachant les énonciations et mentions apposées en marge des actes de l'état civil dont il est dépositaire.

D'une façon générale, il procède à la mise à jour des actes d'état civil en fonction des événements qui modifient l'état de la personne (mentions relatives à la filiation, au mariage et au divorce, au PACS ou à sa dissolution...).

Sous certaines conditions, le maire peut déléguer toutes ces fonctions à ses adjoints et, éventuellement à des conseillers municipaux, et à des fonctionnaires municipaux (attention, ces derniers ne peuvent ni célébrer les mariages ni signer l'acte de mariage). Ces délégations sont toujours exercées sous sa surveillance et sa responsabilité.

Enfin, le maire doit régulièrement transmettre un certain nombre d'informations aux services de l'État (INSEE, tribunal d'instance, services fiscaux...).

### ▲ ATTENTION !

Le maire est officier d'état civil sur le seul territoire de sa commune. À titre d'exemple, il ne peut célébrer un mariage dans une autre commune que la sienne.

### ■ Le maire officier de police judiciaire (OPJ)

Théoriquement, il entre dans sa compétence (et dans celle de ses adjoints) de constater les infractions à la loi pénale, de recevoir les plaintes et de prêter assistance à toute réquisition judiciaire. Ces pouvoirs sont territorialement limités à la commune.

En pratique, l'exercice de ces pouvoirs est restreint. Dans les faits, il est, avant tout, tenu de porter à la connaissance du parquet tout crime ou délit flagrant dont il a eu connaissance.

### ▲ ATTENTION !

L'accomplissement d'actes de police judiciaire est une mission plus délicate pour le maire que pour les autres OPJ, dans la mesure où ces missions peuvent devenir une source de difficultés avec certains administrés et sont assorties de procédures très précises. Il est très fortement conseillé de se rapprocher du procureur de la République en cas de doute. En cas de faute, l'action de l'officier de police judiciaire (OPJ) peut engager sa responsabilité et les victimes peuvent intenter une action en dommages-intérêts. En contrepartie, il bénéficie de protections à caractère juridictionnel (la répression des outrages, violences et coups et blessures volontaires visant des OPJ dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions est sévère).

## B. Le maire et ses pouvoirs de police

Le maire, en tant qu'autorité de police administrative, dispose de pouvoirs propres lui permettant de prendre les mesures nécessaires souvent destinées à prévenir les incidents ou accidents.

Elles se traduisent souvent par l'édiction d'une réglementation, en particulier des arrêtés, pour tenter de garantir la sécurité et, en cas d'échec de ces mesures ou du fait de catastrophes imprévues, pour organiser et distribuer des secours à la population.

### 1) La définition des pouvoirs de police

Le maire est chargé, sous le contrôle du préfet, « de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes d'État qui y sont relatifs ». Cette police a un but essentiellement préventif. Elle consiste à assurer le bon ordre, la sûreté (au sens de tranquillité), la sécurité et la salubrité publiques dans la commune.



### ■ Le bon ordre

Le maire doit en assurer le maintien dans les lieux publics accueillant de grands rassemblements (foires, cérémonies publiques, spectacles, lieux publics...).

### ■ La tranquillité publique

Le maire doit prévenir et faire cesser tout acte qui serait de nature à la compromettre. Il peut s'agir de rixes, de disputes, d'attroupements dans les lieux publics tels que les marchés, les réunions publiques, les spectacles, les rassemblements nocturnes, les débits de boissons, ou de bruits, y compris les bruits de voisinage.

### ■ La sécurité publique

Elle concerne la sûreté et la commodité de passage (circulation, stationnement...), la protection contre les accidents (sécurité des baigneurs...), les fléaux (incendies, inondations, avalanches...) et l'organisation des secours nécessaires, la protection contre les aliénés, ainsi que les mesures à prendre contre les animaux dangereux.

Le maire peut, par exemple, prendre un arrêté prescrivant de débroussailler des terrains exposés aux incendies. Il prend la direction des secours, en cas de situation d'urgence.

### ■ La salubrité publique

Elle comprend tout ce qui touche à la sauvegarde de la santé et de l'hygiène. Il s'agit notamment de contrôler la salubrité des denrées comestibles, de prévenir et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les pollutions de toute nature, les maladies épidémiques ou contagieuses. Le transport des personnes décédées, les inhumations, les exhumations sont également concernées.

En cas de besoin, le maire peut être assisté par les services déconcentrés de l'État, par exemple la Direction départementale de la protection des populations (DDPP). Cependant, une partie des pouvoirs de police est confiée au préfet. Il s'agit limitativement de la tranquillité publique (à l'exception des bruits de voisinage) et des grandes manifestations sur la voie publique.

## 2) L'exercice des pouvoirs de police

C'est le maire seul qui en a la responsabilité et, en aucun cas, le conseil municipal. Il peut néanmoins déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, ses pouvoirs de police à un ou plusieurs de ses adjoints

– ou, en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal – comme les leur retirer à tout moment. Il ne peut en aucun cas se décharger de ses obligations, par le biais d'un contrat ou d'une concession, sur une autre personne publique ou privée. Il se doit d'intervenir toutes les fois que l'ordre public est menacé.

Dans certains cas, ces pouvoirs peuvent être exercés par le président de l'EPCI.



### ATTENTION !

Sauf opposition d'un ou de plusieurs maires des communes membres, l'article L. 5211-9-2, I, du CGCT prévoit le transfert automatique des attributions de police du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre afférentes à certains domaines :

- assainissement ;
- collecte des déchets ménagers ;
- réalisation des aires d'accueil des gens du voyage ;
- voirie (circulation et stationnement, par exemple) ;
- habitat (sécurité des immeubles collectifs d'habitation ou d'immeubles menaçant ruine).

Si les maires souhaitent conserver leur pouvoir de police spéciale dans ces domaines, ils doivent notifier leur opposition au président de l'EPCI dans les six mois qui suivent son élection.

À défaut, le transfert automatique intervient jusqu'à la prochaine élection du président de l'EPCI.

Le préfet peut se substituer au maire dans les hypothèses suivantes :

- en matière de salubrité, de sûreté et de tranquillité publiques à l'égard de toutes les communes du département ou de plusieurs d'entre elles, dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales ;
- dans les mêmes domaines à l'égard d'une seule commune, après mise en demeure restée sans résultat ;
- lorsque l'ordre ou la sécurité est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes. Dans ce dernier cas, il n'y a pas de condition de carence ni de mise en demeure préalable. Les arrêtés du préfet doivent néanmoins être motivés ;
- lorsque le champ d'application des mesures prises excède le territoire d'une seule commune.





### ATTENTION !

Lorsque le préfet se substitue au maire dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police, il intervient au nom de la commune qui, donc, demeure responsable en cas de dommage. Toutefois, dans l'hypothèse où le préfet refuserait d'exercer son pouvoir de substitution alors qu'il était tenu de le faire, la responsabilité de l'État pourrait être engagée pour faute lourde.

Le maire peut, sous forme d'arrêté, prendre des décisions qui comportent des prescriptions ou des interdictions. Si ces arrêtés sont généraux et impersonnels, ils ont alors une portée réglementaire qui limite l'exercice de certaines libertés individuelles, au nom de l'intérêt général. Il peut s'agir de décisions d'interdiction, qui ne peuvent être générales et absolues. Ces interdictions ne sont légales que si aucun autre moyen ne permet d'obtenir le même résultat et doivent, dans tous les cas, se limiter au strict nécessaire.

Pour exécuter les décisions, le maire fait appel à la police nationale dans les communes situées en « zone police », et, à la gendarmerie nationale dans les autres zones. Lorsqu'ils existent, les policiers municipaux ou les gardes champêtres ont aussi pour rôle de faire appliquer les arrêtés du maire dans ce domaine.

En matière de sécurité civile, le maire, directeur des opérations de secours, dispose des corps de sapeurs-pompiers pour distribuer les secours nécessaires. Si l'intervention du centre de secours local s'avère insuffisante ou si la commune n'en dispose pas, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) envoie les renforts nécessaires en provenance d'autres communes.



### FOCUS

**Les pouvoirs de police du maire ont été renforcés par :**

- la possibilité de prononcer des astreintes dans divers domaines (enlèvement d'épaves, fermeture d'établissements recevant du public (ERP) et immeubles menaçant ruine, infractions au droit de l'urbanisme, par exemple) ;
- la possibilité d'infliger des amendes administratives jusqu'à 500 euros maximum (élagage, blocage, entrave ou occupation sans titre du domaine public, non-respect d'un arrêté de restrictions horaires pour la vente d'alcool

à transporter sur le territoire de la commune).

➡ Pour le détail des missions de ces différents corps, voir le chapitre 16, La sécurité et la tranquillité publiques, la prévention de la délinquance et de la radicalisation.

## II. Le conseil municipal

Le conseil municipal, organe compétent pour régler par ses délibérations les affaires de la commune, connaît des règles de fonctionnement assez souples. Mais quelques principes doivent être scrupuleusement respectés si l'on veut éviter la remise en cause de ses décisions. Le conseil municipal se réunit à la mairie au moins une fois par trimestre. Cependant, le maire peut le réunir chaque fois qu'il le juge utile. Il peut également provoquer cette réunion sur demande motivée du préfet ou d'un certain nombre de conseillers municipaux (la majorité dans les communes de moins de 1 000 habitants ou le tiers au moins dans celles de 1 000 habitants et plus).

### A. La préparation des séances du conseil municipal

#### 1) La date de la convocation

Il revient au maire de fixer la date du conseil municipal. Il est néanmoins tenu par un délai de trente jours maximum lorsqu'il le réunit sur demande du préfet ou de conseillers municipaux dans les cas visés ci-dessus (délai qui court à compter de la réception de la demande).

#### 2) La forme de la convocation

Les convocations sont faites par le maire qui les adresse par voie dématérialisée, ou si les conseillers municipaux en font la demande, par écrit à leur domicile ou à une autre adresse. Elles doivent préciser l'ordre du jour, la date de l'envoi, le jour et l'heure de la séance. À cela s'ajoute, pour les communes de plus de 3 500 habitants, une note de synthèse explicative contenant les éléments essentiels des questions qui seront débattues en séance. Pour les communes de moins de 3 500 habitants, la note de synthèse n'est exigée que lorsqu'une délibération porte sur une installation classée mentionnée à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

#### 3) Le délai de la convocation

Le délai de convocation imparti au maire varie de trois jours francs minimum (cas des communes de moins de 3 500 habitants) à cinq jours francs minimum (cas des communes de 3 500 habitants et plus). Celui-ci peut être ramené à un jour franc en cas d'urgence (un délai exprimé en « jours francs » ne prend en compte ni le jour d'envoi de la convocation ni le jour de réception de celle-ci).







## FOCUS

### L'envoi dématérialisé des convocations

Désormais, le maire procède directement aux envois des convocations par voie dématérialisée, tout en laissant la possibilité aux conseillers municipaux qui le souhaitent de recevoir la convocation par écrit à leur domicile ou à une autre adresse.

Par ailleurs, l'envoi de la convocation à tous les conseillers municipaux en exercice étant obligatoire, il appartient aux responsables municipaux de veiller à la mise en place d'un système de contrôle d'accusé de réception et de lecture des messages permettant de s'assurer de la transmission des documents en temps voulu. Le recours à un accusé de réception est ici fortement conseillé afin de prouver l'envoi de la convocation, en cas de contestation.



## ATTENTION !

Le maire est seul maître de l'ordre du jour.

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 (voir supra) ou par une délibération.

Le maire ne peut 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 ».

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

## B. Le déroulement des séances du conseil municipal

### 1) Le quorum

Condition de validité des délibérations du conseil municipal, le quorum doit être atteint à l'ouverture de la séance mais aussi à l'occasion de l'examen de chaque question. Ceci signifie qu'au moins la majorité des membres en exercice doit être effectivement physiquement présente.

S'il n'est pas atteint, il revient au maire de lever la séance.

Deux possibilités s'offrent alors à lui :

- soit il provoque une seconde réunion, qu'il convoque dans un délai d'au moins trois jours francs, pour laquelle aucune condition de quorum ne sera alors exigée, celle-ci devant se tenir rapidement ;
- soit il convoque une nouvelle réunion du conseil municipal, plus tard, qui supposera le respect du quorum.

### 2) Les débats

Les séances sont publiques, toute personne pouvant être présente, à charge pour elle de rester silencieuse. Titulaire du pouvoir de police de l'assemblée, le maire peut ordonner l'expulsion de tout individu perturbant l'ordre public. Cependant, le conseil municipal peut décider de se réunir à huis clos. Cette décision est prise à la majorité absolue des membres présents ou représentés.

Un conseiller municipal prévoyant d'être absent peut donner pouvoir écrit de voter en son nom à l'un de ses collègues. Ce dernier ne peut détenir qu'un seul pouvoir, valable pour trois séances consécutives du conseil municipal mais qui peut être prolongé en cas de maladie dûment constatée.

La durée des séances est fixée librement. Les débats qui portent sur les sujets mis à l'ordre du jour, sauf questions diverses d'intérêt mineur, s'y déroulent sous la présidence du maire. Dans certains cas toutefois, le maire ne peut assurer cette présidence (notamment lorsque son compte administratif est débattu).

Le conseil municipal élit alors son président et cette présidence se limite à la partie de séance durant laquelle le compte administratif est examiné.

Un secrétaire, nommé à chaque séance par le conseil parmi ses membres, assure la rédaction du procès-verbal (il peut être aidé par une personne extérieure telle que le secrétaire de mairie ou le directeur général des services).

À l'occasion de ces débats, des questions orales relatives aux affaires de la commune peuvent être posées par des conseillers municipaux dans les conditions fixées par le règlement intérieur, dans les communes de 1 000 habitants et plus. Ces questions peuvent également être formulées par écrit avant la séance.

Des commissions peuvent être formées sur décision du conseil municipal. Leur rôle se limite cependant à un travail d'étude et de préparation des affaires sur lesquelles le conseil municipal sera amené à délibérer.

➡ Voir chapitre 1, Les premières décisions



### 3) Les votes

Aucune forme de scrutin n'étant imposée, une délibération peut être adoptée « à main levée » ou au scrutin public. Il n'est même pas nécessaire qu'un vote formel ait lieu dès lors que l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers a pu être constaté par le maire. Cela étant, afin d'écarter tout contentieux, il semble plus sage d'inviter le conseil municipal à exprimer clairement sa volonté. Ainsi, il peut être opportun de recourir au scrutin public (ex : chaque conseiller, à l'appel de son nom, indique le sens de son vote).

Ce scrutin public peut être demandé par le quart des membres présents du conseil sur un vote particulier. Il peut aussi être procédé au vote au scrutin secret (ex : utilisation de bulletins sans signe particulier et d'une urne) lorsque le tiers des membres présents le réclame, sur proposition du maire avec l'accord du tiers du conseil municipal ou, souvent, en cas de nomination.

S'il y a demande simultanée pour un scrutin public et un scrutin secret, c'est ce dernier qui est retenu.

### 4) Fin de la séance

Le maire assurant la présidence de la séance, il lui revient d'en prononcer la levée (ou la suspension, brève interruption, par exemple sur demande d'un groupe minoritaire).

➡ Voir le modèle de règlement intérieur sur [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) / réf. CW7665

## C. La publicité des délibérations du conseil municipal

Une fois la séance du conseil municipal terminée, plusieurs dispositifs légaux permettent d'assurer sa publicité auprès des tiers.

Il y a tout d'abord le procès-verbal de séance, document écrit (rédigé par le secrétaire de séance au cours de chaque séance) qui relate tous les faits constituant la séance. Il doit faire mention du nom des votants et du sens de leurs votes, en cas de scrutin public, et préciser la date et l'heure de la séance, la présidence, le nom du secrétaire, le nombre de conseillers présents, représentés, les affaires débattues et les décisions prises.

Les délibérations sont par ailleurs inscrites par ordre de date sur un registre des délibérations, coté et paraphé par le maire. Les délibérations portées au registre sont signées par tous les membres présents à la séance. Dans un délai d'une semaine suivant la tenue du conseil, un compte rendu (plus ou moins simplifié par rapport au procès-verbal), qui relève du maire et non du conseil municipal, fait l'objet d'un affichage à la porte de la mairie et d'une mise en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe. Une insertion dans la presse locale peut être envisagée. Elle est d'ailleurs obligatoire s'agissant de délibérations touchant à l'interventionnisme économique ou approuvant une convention de délégation de service public. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les délibérations sont, en outre, obligatoirement publiées dans un recueil des actes administratifs.



## FOCUS

### Le règlement intérieur

Toute commune de 1 000 habitants et plus doit se doter d'un règlement intérieur dans les six mois qui suivent l'installation du conseil municipal. C'est au conseil municipal de l'établir. Dans cette attente, pour faciliter son fonctionnement interne, le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à l'établissement du nouveau.

Il doit fixer les règles d'organisation du débat sur les orientations générales du budget de l'exercice et sur les engagements pluriannuels envisagés, les conditions de consultation des projets de contrats ou de marchés, la fréquence, les règles de présentation et d'examen des questions orales, les modalités d'expression des élus n'appartenant pas à la majorité dans le bulletin municipal, les règles relatives à la création et au fonctionnement d'une mission d'information et d'évaluation. Il peut bien entendu fixer d'autres règles relatives au fonctionnement du conseil municipal (ex. : accès aux dossiers, modalités d'enregistrement sonore ou audiovisuel des débats, modalités de présentation des comptes rendus et des procès-verbaux de séance).

Les communes de moins de 1 000 habitants sont libres d'établir ou pas un tel règlement qui, dans les faits, peut s'avérer très utile pour un fonctionnement apaisé du conseil municipal.

Cette publication est assurée sur papier. Elle peut l'être également, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sous forme électronique. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.

Ces formalités de publicité ne suffisent pas à rendre une délibération exécutoire. Il faut en effet, pour nombre d'entre elles, qu'elles soient également transmises au préfet pour qu'il exerce son contrôle de légalité.

Par ailleurs, lorsqu'elles contiennent des décisions à caractère individuel, les délibérations doivent être notifiées aux intéressés qu'elles visent.

Sans le respect de toutes ces procédures (publicité ou affichage ou notification et transmission au contrôle de légalité), la délibération ne peut être exécutée.

Attention : à compter du 7 août 2020, les actes des communes de plus de 50 000 habitants seront obligatoirement transmis au préfet par voie dématérialisée.

➡ Les modalités de la formation des élus sont en cours de modification à la suite de la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019.

### III. Le personnel communal

À l'égard de la gestion du personnel communal, le rôle du maire se révèle double. Exécutif des décisions du conseil municipal – qui vote les crédits budgétaires et détermine le tableau des effectifs communaux et l'organigramme des services – le maire a aussi un rôle propre : il recrute les agents communaux pour répondre à un besoin qui a été déterminé dans une fiche de poste ; il les nomme, les promeut, leur applique les mesures disciplinaires, le cas échéant, et met, éventuellement, fin à leurs fonctions. De façon plus générale, il gère le personnel communal et ses conditions d'emploi (rémunérations, temps de travail, formation...).



#### FOCUS

##### Les conseillers minoritaires

Comme n'importe quel citoyen, tous les conseillers minoritaires bénéficient du droit à communication des documents administratifs de la commune. Au même titre que les autres élus de la commune, ils ont le droit d'être informés des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération et à ce titre, de se faire communiquer les seuls documents en lien avec les projets qui vont donner lieu à délibération. De même, comme tous les conseillers municipaux, ils ont le droit de consulter en mairie les projets de contrats de service public ou de marchés.

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, ils sont, par ailleurs, représentés dans les commissions créées par le conseil municipal, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudication, la composition de ces dernières devant respecter le principe de la représentation proportionnelle. Dans ces mêmes communes, si la commune diffuse un bulletin municipal, ils disposent d'un espace d'expression libre, dont les modalités d'utilisation sont définies dans le règlement intérieur du conseil municipal.

Dans les communes de moins de 3 500 habitants, les élus de l'opposition, comme de la majorité, ont accès à la note de synthèse portant sur les délibérations relatives aux installations classées prévues à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, ils ont accès, comme les conseillers de la majorité, à certaines informations à travers la note explicative de synthèse des dossiers et ont le droit, spécifiquement, de disposer, sans frais, du prêt d'un local commun. Celui-ci peut se situer en dehors de la mairie, selon les moyens de chaque commune, doit permettre l'examen des dossiers et, en tout état de cause, être conforme à son affectation.

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, un local peut être affecté à des groupes d'élus, qui peuvent, en sus, bénéficier de diverses prestations (ex. : matériel de bureau, frais de documentation, de courrier et de téléphone, affectation d'une ou plusieurs personnes) prises en charge par la commune dans une certaine limite.

Enfin, comme ceux de la majorité, les élus de l'opposition ont accès à la formation dans les conditions définies par le conseil municipal.



Pour ce faire, différents organes de gestion et de consultation sont à sa disposition.

➡ Pour plus d'informations : [www.amf.asso.fr/rubrique](http://www.amf.asso.fr/rubrique)  
« Statut du personnel et ressources humaines »

## A. Les différentes catégories d'agents communaux

1 137 407 personnes sont employées par les communes et établissements communaux, parmi les quelque 1,9 million d'agents territoriaux (chiffres 2019). Le maire recrute des fonctionnaires ; sous certaines conditions, il conclut des contrats de droit public, voire, de manière exceptionnelle, des contrats soumis aux dispositions du code du travail.

### 1) Les fonctionnaires communaux

Les emplois permanents de la commune ont vocation à être occupés par des fonctionnaires, sauf dérogation prévue par une disposition législative. Ces derniers relèvent des lois du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires applicables à la fonction publique territoriale et de nombreux décrets d'application. Le statut de la fonction publique est organisé en sous-ensembles (filière, catégorie, cadre d'emploi, grade) et répond au système dit de la carrière : tout fonctionnaire est en principe recruté par concours, en qualité de stagiaire dans un grade, appartenant à un cadre d'emplois (adjoint administratif, adjoint technique, rédacteur...) ; il a vocation à être titularisé à l'issue d'une période probatoire, généralement d'un an : le fonctionnaire est alors réputé titulaire de son grade et non de son emploi, ce qui explique qu'il conserve son statut même s'il change d'emploi au sein de la commune ou d'employeur. Par ailleurs, le statut organise une progression de la carrière du fonctionnaire et donc de sa rémunération : ce dernier bénéficie ainsi de manière automatique d'avancement d'échelons ; de manière plus occasionnelle, il pourra prétendre au bénéfice d'avancement dit de grade ou au titre de la promotion interne. Il revient au maire d'affecter les agents sur leurs emplois et de décider de leurs avancements en tenant compte des besoins de la collectivité et de la valeur professionnelle de ces derniers. Tout au long de sa carrière, le fonctionnaire pourra faire preuve de mobilité dans le cadre réglementaire de la mutation, de la mise à disposition, du détachement voire de la disponibilité. La carrière du fonctionnaire s'éteindra notamment pour cause de mise à la retraite, de démission, révocation...

À l'instar de ce qui existe pour les contractuels, un dispositif de rupture conventionnelle est envisageable pour les fonctionnaires à titre expérimental, du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2025.

### 2) Les agents contractuels

Le maire peut recruter, sous certaines conditions, des agents par la voie d'un contrat de droit public, régi par les dispositions du décret 88-145 du 15 février 1988, pour pourvoir des emplois permanents, lorsque la recherche de personnel fonctionnaire est restée infructueuse :

- pour certains emplois de direction, dans les communes de plus de 40 000 habitants ;
- pour le remplacement temporaire d'un fonctionnaire ou d'un autre agent contractuel dit indisponible (congé annuel, maladie, disponibilité, détachement...) ;
- en cas de recrutement infructueux d'un fonctionnaire (contrat d'un an, renouvelable une fois) ;
- lorsque la nature des fonctions et les besoins du service le justifient, toute catégorie confondue (contrats renouvelés dans la limite de six ans, avant la conclusion d'un CDI) ;
- pour tous les emplois et toutes les quotités de temps dans les communes de moins de 1 000 habitants et dans les groupements de communes de plus de 15 000 habitants (contrats renouvelés dans la limite de six ans, avant la conclusion d'un CDI) ;
- pour les emplois à temps non complet, d'une durée n'excédant pas un mi-temps, pour les communes de 1 000 habitants et plus ainsi que les groupements de communes de 15 000 habitants et plus (contrats renouvelés dans la limite de six ans, avant la conclusion d'un CDI) ;
- pour les emplois des communes de moins de 2 000 habitants dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité (contrats renouvelés dans la limite de six ans, avant la conclusion d'un CDI).

Le maire peut également recruter des agents contractuels pour faire face à des besoins dits non permanents, ne justifiant pas la création d'un emploi budgétaire, pour la satisfaction d'un accroissement saisonnier (6 mois maximum sur 12 mois) ou d'un accroissement temporaire d'activité (12 mois maximum sur 18 mois consécutifs) ainsi que pour des opérations ou des projets déterminés (contrat de projet d'une durée comprise entre un an et six ans, sans ouverture sur un CDI).

Le cas des collaborateurs de cabinet doit être mis à part car ils relèvent d'un régime propre dérogatoire



à celui des autres agents contractuels (recrutement, durée du contrat, licenciement et rémunération). À la différence du fonctionnaire, l'agent contractuel relève du système de l'emploi. Il ne bénéficie pas d'une carrière et son contrat détermine ses conditions d'emploi. Si le besoin de la commune disparaît et que l'emploi est supprimé, il sera alors licencié. En cours de contrat, le maire et l'agent contractuel peuvent envisager une rupture dite conventionnelle et en déterminer ensemble les modalités. À l'issue de son contrat d'une durée inférieure ou égale à douze mois, l'agent contractuel pourra bénéficier, le cas échéant d'une indemnité dite de précarité, versée par la commune. Un agent en CDI au sein d'une commune peut envisager une mobilité au sein de la fonction publique territoriale, vers les services de l'État ou les services hospitaliers, tout en conservant la garantie de durée indéterminée.

### 3) Les autres agents

Les communes peuvent employer d'autres catégories de salariés dans le cadre de textes spécifiques : emplois aidés (par exemple les emplois d'avenir), apprentis, assistants maternels, vacataires (par exemple pour le recensement de la population) et salariés de droit privé (par exemple recrutés par une régie autonome gérant un SPIC).

➡ Voir chapitre 13, II. Emploi

## B. Les conditions de travail et de rémunération

Le droit social des agents publics est avant tout marqué par leur situation « légale et réglementaire », c'est-à-dire qu'il n'est pas négociable individuellement.

### 1) Le temps de travail

Le conseil municipal détermine les règles de fonctionnement des services (durée de travail, cycles, régime des astreintes, heures supplémentaires) en fonction des besoins de la collectivité et en respectant les garanties minimales : une durée quotidienne limitée à 10 heures, un repos de 11 heures par jour, et une amplitude maximale de 12 heures. Le maire est compétent pour déterminer les horaires des agents et leur planning de congés (25 jours pour un agent à temps complet) ; il peut octroyer des autorisations d'absence. Les agents publics sont soumis, sauf exception, aux 35 heures hebdomadaires. Certains agents peuvent être soumis à un cycle annuel (les ATSEM



## FOCUS

### La mutualisation des personnels entre la commune et son intercommunalité

La mutualisation des agents consiste dans la mise en commun des moyens humains de plusieurs collectivités, au sein d'une seule d'entre elles afin qu'elle effectue une ou plusieurs prestations au profit de toutes.

Le terme de mutualisation ascendante est utilisé lorsque dans le cadre d'un transfert de compétences et dans le souci d'une bonne organisation des services, une commune a décidé de conserver tout ou partie du service concerné puis de le mettre en tout ou partie à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

Le terme de mutualisation descendante renvoie à un flux inverse. Un EPCI intervient dans les compétences d'une commune membre en lui prêtant ses moyens humains. Dans les deux cas, une convention est conclue entre l'EPCI et chaque commune intéressée (décret n° 2011-515 du 10 mai 2011).

Enfin, en dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs.

par exemple). La durée légale annuelle du temps de travail s'établit à 1 607 heures par an (journée de solidarité comprise).

### 2) L'hygiène et la sécurité

La commune est entièrement soumise aux obligations figurant dans le code du travail. Le maire y est assimilé à un chef d'établissement et supporte donc l'essentiel des obligations en la matière. Il lui revient de prendre toute mesure destinée à garantir et prévenir la santé physique et psychique des agents. Il doit notamment faire en sorte d'éviter la survenance d'accidents. Il s'agit d'une obligation de résultat et non de moyens. Il est assisté de conseillers prévention, du médecin de travail mais surtout d'une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, instituée au sein du comité social territorial.

### 3) La santé

Les fonctionnaires territoriaux employés de manière permanente plus de 28 heures par semaine relèvent



d'un régime spécial, caractérisé par la prise en charge financière de la commune. Les autres catégories d'agents relèvent du régime général de la Sécurité sociale. Les fonctionnaires peuvent bénéficier de congés maladie rémunérés dont la durée varie d'un an à cinq ans maximum selon la gravité de l'affection. Les décisions de placer, renouveler ou mettre fin à la situation médico-administrative des agents sont prises par le maire, très généralement après la consultation obligatoire d'une instance médicale (comité médical ou commission de réforme lorsque le dossier concerne une maladie ou un accident imputable au service). Les communes peuvent s'assurer contre le risque maladie de leurs fonctionnaires. Tous les agents bénéficient d'un droit au reclassement en cas d'incapacité physique à leur emploi. Enfin, depuis 2011, toutes les communes peuvent contribuer financièrement à la protection sociale complémentaire de leurs agents (mutuelle et prévoyance).

#### 4) La rémunération des agents publics

Après service fait, un agent public a droit à une rémunération essentiellement constituée d'éléments réputés obligatoires. À ce titre, il bénéficie d'un traitement de base, dit indiciaire, déterminé par référence à des grilles établies au niveau national, propres à chaque cadre d'emplois. À ce traitement s'ajoutent des compléments obligatoires tels que l'indemnité de résidence, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et le supplément familial de traitement (SFT), lorsque les conditions pour en bénéficier sont remplies. Le conseil municipal peut également voter l'attribution de primes liées aux fonctions, à l'expertise et à l'engagement professionnel des agents ; il revient au maire de fixer le montant individuel pour chaque agent dans le respect des critères et conditions décidés par le conseil municipal (prise en compte de l'absentéisme...). D'autres revenus en nature ou en espèces peuvent également être versés à condition que le conseil municipal ait validé le principe et inscrit les crédits nécessaires au budget (avantages en nature ou action sociale, cette dernière constituant d'ailleurs une dépense obligatoire).



#### FOCUS

##### Égalité femmes-hommes

S'agissant du personnel et en fonction de la strate des communes, des obligations de nominations équilibrées peuvent exister au sein de la direction générale.

Pour toutes les communes, il faut veiller à l'égalité professionnelle (rémunération, promotion...), à la prévention de toutes formes de harcèlement et à la mixité au sein des métiers (police municipale, crèche...).

### C. Les métiers territoriaux et la formation

La nécessaire adaptation des agents publics aux besoins évolutifs du service public oblige à connaître les métiers et formations disponibles.

#### 1) Les métiers de la fonction publique territoriale

Les collectivités locales offrent une très grande diversité de métiers : près de 235 selon le répertoire des métiers élaboré par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et régulièrement mis à jour. Dans chaque commune, ce répertoire peut inspirer l'établissement d'un répertoire local mais surtout servir de base à la rédaction des fiches de poste des agents. Si les fiches de poste ne sont pas prévues par les textes de la fonction publique, elles constituent le support de nombreux actes de gestion comme l'évaluation, l'attribution d'un régime indemnitaire, l'avancement ou le reclassement professionnel. C'est le maire qui établit la fiche de poste en collaboration avec chaque agent afin que cette dernière corresponde au mieux aux besoins de la collectivité ainsi qu'à sa réalité professionnelle.

#### 2) La formation

Tous les fonctionnaires et contractuels (si la durée du CDD est supérieure à un an) bénéficient d'une formation initiale minimum obligatoire dès leur nomination ou recrutement ainsi que de formations au management dès lors qu'ils accèdent pour la première fois à des fonctions d'encadrement. Tous les agents publics jouissent également d'un droit à la formation continue, tout au long de leur vie ; ils peuvent en outre utiliser leurs droits acquis au titre de leur Compte personnel de formation (CPF).

La formation permet de s'adapter aux nouvelles conditions professionnelles, d'accroître les compétences ou encore de se préparer aux concours administratifs. Chaque commune doit élaborer un plan de formation.





Ce plan a pour objectif d'anticiper l'évolution des métiers au sein de la collectivité, de tracer des perspectives d'évolution des compétences et d'établir une programmation des départs en formation. C'est le maire qui autorise les formations des agents.

➡ Voir le focus *Le contrat d'apprentissage*, chapitre 13, II. Emploi.

## D. Les organes de gestion et de participation

Si le maire et le conseil municipal ont des compétences distinctes, celles-ci s'exercent le plus souvent avec la participation d'organes propres à la fonction publique, tant en interne qu'en externe.

### 1) En interne

#### a) Les commissions administratives paritaires (CAP) et la commission consultative paritaire (CCP)

Composées de représentants d'élus locaux et du personnel, les CAP donnent des avis sur certaines questions d'ordre individuel, dites défavorables, résultant de l'application du statut général des fonctionnaires : licenciement en cours de stage, refus de temps partiel, refus de démission, contestation d'une évaluation professionnelle, mesure disciplinaire... Les questions relatives à la situation individuelle et à la discipline des agents contractuels relèvent de la Commission consultative paritaire (CCP), composée à l'identique de la CAP. Ces instances sont créées auprès des collectivités non affiliées ou affiliées volontairement et auprès des centres de gestion pour les agents des autres collectivités.

#### b) Les comités techniques (CT)

Chaque collectivité comptant plus de cinquante agents doit en être dotée. Composés de représentants de la commune et du personnel, les CT sont consultés sur l'organisation des services, la durée et l'aménagement du temps de travail ainsi que sur les suppressions d'emplois et, de manière générale, sur toutes les décisions qui ont un impact collectif sur les agents. Pour les collectivités comptant moins de cinquante agents, le CT du centre de gestion est compétent.

#### c) Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

Composé de représentants de la commune, du personnel et de techniciens (médecin du travail notamment), le CHSCT est obligatoire dans toutes les collectivités comptant au moins cinquante agents. Le CHSCT est consulté pour avis sur les sujets d'ordre général intéressant la protection de la santé physique

et mentale et de la sécurité des agents, l'amélioration des conditions de travail, l'analyse des risques professionnels ou encore les projets importants d'introduction de nouvelles technologies.

Lors des prochaines élections professionnelles de 2022, les CT et les CHSCT fusionneront en une instance unique et deviendront les comités sociaux territoriaux (CST). Pour les collectivités comptant moins de cinquante agents, le CST du centre de gestion sera compétent. Une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail sera obligatoirement créée dans les collectivités comptant au moins 200 agents. Les CST seront alors consultés sur les lignes directrices de gestion.

### 2) En externe au niveau local et national

#### a) Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Dirigé paritairement par des représentants des élus et des organisations syndicales de fonctionnaires, cet établissement national a pour mission essentielle la formation des personnels (fonctionnaires, contractuels, apprentis, contrats aidés). Le CNFPT assure, par ailleurs, des missions de gestion relatives à certains cadres d'emplois supérieurs de la fonction publique territoriale (concours, offres d'emploi, prise en charge...). Les communes comptant au moins un agent à temps complet sont obligatoirement affiliées au CNFPT et règlent une cotisation annuelle plafonnée à 0,9 % de leur masse salariale. Le CNFPT finance aussi 50 % de la formation des contrats d'apprentissage signés après le 1<sup>er</sup> janvier 2020 ; les 50 % restants étant à la charge de la commune.

#### b) Les centres de gestion de la fonction publique territoriale

Dirigés par des représentants élus des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés, les centres de gestion existent au niveau de chaque département (sauf dans la région parisienne qui compte deux centres interdépartementaux de gestion). Les communes et établissements publics communaux employant moins de 350 fonctionnaires à temps complet sont obligatoirement affiliés ; les autres collectivités peuvent s'affilier volontairement. Pour l'exercice des missions obligatoires, une cotisation obligatoire est versée par les collectivités et établissements affiliés. Assise sur la masse salariale, le taux est fixé par le conseil d'administration, dans la limite d'un maximum de 0,80 %. Les missions supplémentaires à caractère facultatif donnent lieu soit à une cotisation additionnelle, soit à un financement par convention.





## FOCUS

### La fin anticipée des plus hauts emplois de direction et des emplois de cabinet

Les emplois de direction dits « fonctionnels » (directeur général des services, directeur général adjoint, directeur des services techniques) peuvent être pourvus par des fonctionnaires de catégorie A ou des contractuels pour les collectivités de plus de 40 000 habitants. Pour le fonctionnaire détaché sur un emploi fonctionnel, il ne peut être mis fin aux dites fonctions qu'après un délai de six mois suivant soit leur nomination, soit l'élection du maire. Pendant cette période de transition, le fonctionnaire peut rechercher une nouvelle affectation, en mobilisant le cas échéant les moyens de la collectivité. La fin de fonctions obéit à une procédure préalable réglementaire : entretien avec le maire, information du conseil municipal et du centre de gestion (CDG) ou du CNFPT ; cette décision doit être motivée. Si la commune ne peut lui offrir d'emploi correspondant à son grade, l'agent peut demander soit à être reclassé (il sera placé un an en surnombre puis pris en charge par le CDG ou le CNFPT), soit à percevoir une indemnité de licenciement, soit à bénéficier, de droit, d'un congé spécial avant départ en retraite s'il remplit les conditions. En cas de prise en charge par le CDG ou le CNFPT, la commune est redevable d'une contribution qui sera dégressive. Pour le contractuel recruté sur un emploi fonctionnel, le terme du contrat ou le licenciement motivé avant son terme marquera la fin de fonctions.

Sur les emplois de collaborateur de cabinet, le maire ne peut y nommer que des agents contractuels et il peut mettre fin à leurs fonctions en cours de mandat, notamment pour perte de confiance. L'expiration du mandat met fin automatiquement aux fonctions de l'agent.

À travers leurs nombreuses missions obligatoires et facultatives, les centres de gestion ont un rôle essentiel dans la gestion des agents territoriaux. Ils recueillent les déclarations de créations et de vacances d'emplois de toutes les collectivités et font fonctionner une « bourse de l'emploi ». Ils tiennent à jour les dossiers individuels des fonctionnaires des collectivités affiliées, assurent le fonctionnement des commissions administratives paritaires, des comités techniques (qui deviendront des « comités sociaux territoriaux » à partir de 2022), des conseils de discipline, le secrétariat des comités médicaux et des commissions de réforme. Ils organisent les concours et les examens professionnels de la plupart des cadres d'emplois.

Les centres de gestion peuvent également, à la demande des collectivités, assurer toute tâche administrative de gestion des agents, mettre des agents à disposition des communes pour des remplacements ou des missions temporaires, gérer un service de médecine préventive, souscrire des contrats d'assurance statutaire garantissant les collectivités lorsque leurs personnels sont indisponibles (maladie, accident du travail...), assurer un service de conseil en matière d'hygiène et sécurité du travail, etc.

#### c) Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)

Composé paritairement de représentants des collectivités employeurs et des organisations

syndicales, le CSFPT est consulté sur tout projet de texte relatif à la fonction publique territoriale et sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial.



## ATTENTION !

### L'agent communal et l'assurance chômage

Attention, tous les agents d'une commune ont droit aux allocations chômage dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé, qu'ils soient fonctionnaires (titulaires, stagiaires), ou contractuels, dès lors qu'ils sont involontairement privés d'emploi : fin de CDD, démission pour un motif légitime, licenciement pour inaptitude, non titularisation, maintien en disponibilité faute d'emploi vacant...

Pour ses seuls agents contractuels, la commune peut décider d'adhérer au régime d'assurance chômage. Dans ce cas, si ces agents sont involontairement privés d'emploi, ils seront intégralement pris en charge et indemnisés par Pôle Emploi. Si la commune n'a pas souhaité adhérer, il lui reviendra de les indemniser directement. Pour les fonctionnaires, aucune adhésion au régime d'assurance chômage n'est envisageable : en cas de perte involontaire d'emploi (maintien en disponibilité faute d'emploi vacant, rupture conventionnelle...) ; ils devront directement être indemnisés par la commune au titre des allocations chômage.



## IV. Les responsabilités du maire et de la commune

Schématiquement, l'activité de l'administration municipale recouvre des actes administratifs (délibérations, arrêtés...), quelques actes privés (actes de gestion du domaine privé de la commune) et des agissements matériels (exécution de travaux, de services...).

Les actes peuvent être annulés par les juges et l'exécution de ces actes ou celle des agissements matériels peut être suspendue (référé suspension), voire arrêtée définitivement.

Mais ces actes et agissements peuvent, en sus, mettre en jeu plusieurs types de responsabilités susceptibles d'être retenues, aussi bien à l'encontre de la commune que des personnes physiques qui agissent au nom ou dans l'intérêt de celle-ci.

### ■ Quelles personnes peuvent être responsables ?

- La commune, en tant que personne morale, pour certaines infractions ou pour les dommages causés à autrui par ses représentants et agents (élus et personnel communal) qui commettent des fautes de service, par ses activités ou par ses biens.
- Les représentants ou agents de la commune, personnellement (sur leurs deniers propres) en tant que personnes physiques, dans deux hypothèses :
  - soit à la suite d'un acte ou d'une activité personnelle irrégulière qui n'a strictement rien à voir avec l'activité administrative qu'ils exercent dans la commune (coups et blessures infligés par un agent à sa femme au cours d'une scène de ménage dans le hall de la mairie) ;
  - soit à l'occasion de l'exercice de l'activité administrative parce que l' élu ou l'agent communal a commis, dans cette activité :
    - ou bien une faute suffisamment grave pour être considérée comme « détachable du service » administratif (faute inspirée par la malveillance, par l'intérêt personnel, ou faute si grossière qu'un agent même médiocre ne l'aurait pas commise) ;
    - ou bien une irrégularité comptable ou financière ;
    - ou bien une infraction pénale (à certaines conditions).

### ■ Quelles responsabilités ?

Quatre types de responsabilités peuvent être encourus par la commune, par ses représentants ou par ses agents : administrative devant le juge administratif, civile face au juge civil, pénale face au juge répressif, comptable et financière devant le juge des comptes et la cour de discipline budgétaire et financière.

- Les responsabilités administrative et civile donneront lieu le plus souvent à l'octroi de

dommages et intérêts en réparation du préjudice subi par les requérants.

- La responsabilité pénale conduit à des sanctions pénales (peine d'amende par exemple) destinées à punir les auteurs d'infraction. Ces sanctions peuvent être infligées à la commune en tant que personne morale, mais uniquement dans certains domaines d'activité. Elles peuvent également concerner les agents de la commune ou ses élus, dont le maire au premier chef.
- La responsabilité comptable et financière est sanctionnée par des amendes (non pénales).

## A. La responsabilité de la commune

### 1) Définitions des différentes responsabilités

#### ■ La responsabilité pour faute

Généralement, le juge administratif demande aux victimes de prouver que le maire ou les services de la commune ont commis une simple faute de service (à ne pas confondre avec la faute personnelle) : service mal organisé, mauvais fonctionnement, décision illégale, qui serait à l'origine du dommage dont elles se plaignent. Lorsque cette faute relève d'une activité administrative particulièrement délicate ou difficile à mener (dommages causés à l'occasion de la lutte contre l'incendie ou d'opération de police...), le juge exige qu'elle soit d'une certaine gravité, et donc qu'il s'agisse d'une faute lourde.

#### ■ La responsabilité sans faute

Elle peut être imputée à la commune alors même que les dommages causés ne découlent d'aucune faute de service. Le dommage subi doit être en lien avec une activité de l'administration. C'est le cas lorsque des collaborateurs bénévoles du service public (sauvetage, aide au service de lutte contre l'incendie...) sont victimes d'accident lors de leur intervention. C'est aussi le cas lorsqu'un préjudice résulte d'une décision légale et régulière du maire ou du conseil municipal (par exemple, lorsqu'un commerçant voit son activité réduite du fait de travaux réalisés par la commune).

### 2) La mise en jeu de la responsabilité contractuelle

Elle peut être mise en jeu en cas de violation d'une obligation prévue par le contrat : par exemple lorsque la commune, maître d'ouvrage, a pris des sanctions irrégulières, ou encore lorsque l'entrepreneur ne respecte pas les délais. La réparation doit couvrir l'intégralité du préjudice subi.

Dans le domaine des travaux publics, deux autres responsabilités sont également du ressort des tribunaux administratifs : la responsabilité décennale du constructeur et la garantie biennale.



### 3) La responsabilité de la commune pour dommages de travaux publics

Cette notion de dommages de travaux publics est très large et couvre toutes sortes de préjudices : ceux subis à l'occasion d'un chantier (construction, démolition, entretien...), par la seule présence d'un ouvrage public (trouble de jouissance, dépréciation d'une propriété...) ou de son fonctionnement défectueux (fumées d'un dépôt d'ordures ménagères), par l'absence de travaux qui auraient dû être réalisés (réfection de voirie).

Si la victime est un usager de l'ouvrage public concerné (par exemple, automobiliste ou cycliste circulant sur une voie), elle n'aura qu'à prouver, pour obtenir réparation, le lien de cause à effet entre l'ouvrage et le dommage, sans avoir à établir une faute de la commune ; toutefois, cette dernière pourra s'exonérer en prouvant qu'il n'y a pas eu défaut d'entretien normal de l'ouvrage.

Si la victime est un tiers par rapport à l'ouvrage public incriminé (arbre implanté sur une voie communale, tombant sur le toit de la maison d'un riverain), la commune pourra être reconnue responsable selon le régime de responsabilité sans faute, mis en œuvre selon des conditions particulières (préjudice anormal et spécial).

### 4) Les cas d'atténuation de la responsabilité

Il s'agit de quatre cas bien précis :

- en cas de force majeure, c'est-à-dire lorsque les dommages sont provoqués par des événements extérieurs imprévus et irrésistibles (mais le juge accepte rarement cette explication) ;
- en cas de faute de la victime, due à son imprudence, son inattention ou sa maladresse ;
- la commune peut également faire valoir le fait du tiers, lorsque le dommage est provoqué par le comportement d'une personne étrangère à l'administration communale. Cet argument n'est toutefois pas reconnu en matière de travaux publics ;
- enfin, la commune peut invoquer le cas fortuit face à un événement imprévisible, irrésistible et interne dont la cause est inconnue (par exemple, en cas de rupture brusque d'une pièce mécanique ou d'incendie d'origine inconnue).

## B. La responsabilité civile et pénale du maire

Dans l'exercice de leurs fonctions, les maires peuvent engager leur responsabilité personnelle à plusieurs titres : civil, comptable et financier, pénal.

### 1) La responsabilité civile liée à la fonction d'administration locale et de représentant de la commune

Pour déterminer le type de responsabilité encourue par le maire, le juge administratif doit distinguer la nature de la faute commise : faute de service ou faute personnelle.

La responsabilité personnelle du maire ne peut être engagée que pour faute personnelle.

Elle peut résulter d'actes très divers :

- décisions illégales (par exemple, le maire qui insère dans une délibération du conseil municipal des « qualifications outrageantes et des imputations de faits déterminés, de nature à porter atteinte à l'honneur et à la considération d'autrui ») ;
- attestations ou renseignements de nature diffamatoire (par exemple, afficher les motifs de certaines radiations de la liste électorale, insérer au procès-verbal du conseil municipal un rapport de commissaire de police contenant des faits portant atteinte à la considération d'une personne...) ;
- agissements matériels (travaux...).

### 2) La responsabilité pénale du maire

La responsabilité pénale des élus peut se trouver mise en jeu qu'il s'agisse d'une faute de service ou d'une faute personnelle, la distinction n'étant pas prise en compte dans ce type de responsabilité.

Cette responsabilité pénale est encourue :

- d'une part, pour des infractions prévues spécialement pour les personnes exerçant une fonction publique (élus, fonctionnaires) ; on y trouve les délits de prise illégale d'intérêts, concussion, corruption, favoritisme, entrave à l'exécution des lois...
- d'autre part, pour les infractions prévues par les textes applicables à n'importe quel justiciable (homicide ou blessures involontaires, mise en danger délibérée d'autrui, etc., mais aussi les atteintes à l'environnement en matière d'eau, déchets et installations classées, bruit, ou encore fichiers informatiques illicites...).

C'est dans cette seconde catégorie que les risques sont les plus nombreux, mais il s'agit le plus souvent de délits non intentionnels qui, lorsqu'ils sont commis par le maire, le sont le plus souvent indirectement. Depuis la loi du 10 juillet 2000, une faute caractérisée, c'est-à-dire assez grave, doit être démontrée pour retenir la responsabilité.

Ce texte législatif important a rendu possible, dans certains cas, l'exonération de la responsabilité pénale des auteurs indirects d'une infraction non intentionnelle.

Désormais, selon l'article 121-3 du code pénal, il y a délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Par ailleurs, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.



#### FOCUS

##### Protection des données personnelles - RGPD

Les services d'une commune traitent ou, en d'autres termes, recueillent, conservent et exploitent une quantité importante de données dont certaines ont un caractère personnel, telles que celles relatives à l'état civil, aux listes électorales, aux aides sociales ou aux services en ligne. La protection de ces données est un facteur de transparence vis-à-vis des administrés et un gage de sécurité juridique pour les élus qui sont désormais responsables des fichiers utilisés au sein de la collectivité.

Depuis le 25 mai 2018, les communes et les intercommunalités doivent en effet respecter le règlement général sur la protection des données (RGPD) et désigner un délégué à la protection des données (DPD).

Pour accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de ces nouvelles règles, la Commission nationale informatique et liberté (CNIL) a élaboré, à leur attention, un guide de sensibilisation au RGPD.

➡ Voir sur [www.amf.asso.fr/Dossiers/Organisation-et-gestion-communales/RGPD](http://www.amf.asso.fr/Dossiers/Organisation-et-gestion-communales/RGPD)

## C. La responsabilité financière du maire

Dans le cadre de ses attributions financières, le maire peut voir sa responsabilité engagée à deux titres : être déclaré comptable de fait lorsqu'il commet une gestion de fait ou être mis en cause par la Cour de discipline budgétaire et financière.

### 1) La gestion de fait

La gestion de fait consiste à manier ou détenir des deniers publics sans y avoir été habilité. Or, le maire est l'ordonnateur de la commune (il donne les ordres de dépense et de recette des deniers publics) et ne peut donc manier directement les deniers publics de la commune sans commettre une gestion de fait.

➡ Voir chapitre 5, II. Les contrats de la commune

#### ■ Les modalités

La gestion de fait peut avoir lieu en recettes ou en dépenses :

- en recettes : par encaissement des recettes d'un service ou d'un équipement public (par exemple celles de la buvette d'une fête communale organisée par la commune dans la salle des fêtes encaissées par un agent municipal non régisseur de recettes ; ou celles d'un camping géré par la commune et encaissées de la même façon ; ou celles versées par les occupants d'emplacements sur les trottoirs à l'occasion d'une foire à la brocante...) ;
- en dépenses : la gestion de fait consiste à payer une dépense publique qui ne correspond pas à la réalité (mandat fictif) concernant soit la date de la prestation (pièce justificative antidatée pour faire supporter au budget précédent le montant d'un marché qui relèverait du suivant), soit le montant de la prestation (remise accordée non portée sur la facture), soit la prestation elle-même (elle n'est pas en réalité celle indiquée), soit enfin la personne du créancier destinataire du paiement.

#### ■ La gestion de fait et associations

Le terrain de prédilection de la gestion de fait se situe dans les relations entre la commune et les associations. En principe, les subventions versées par une commune à une association indépendante deviennent des deniers privés en lui parvenant lorsque ceux-ci sont utilisés conformément à ses statuts et aux conditions éventuellement posées pour l'octroi de ces subventions. Mais ils demeurent publics, donc avec un risque de gestion de fait (non seulement pour les dirigeants de l'association, mais encore pour le maire qui





a ordonnancé la subvention), lorsque ladite association n'est qu'une émanation d'une personne publique (de la commune par exemple si son conseil d'administration est majoritairement composé d'élus et de personnels communaux), ou si elle n'existe pas juridiquement (association non déclarée ou ne fonctionnant pas en réalité) ou ne pouvait légalement être subventionnée (association religieuse par exemple).

#### ■ Sanctions

En sus des nécessaires mesures de régularisation des opérations irrégulièrement effectuées, la personne déclarée définitivement gestionnaire de fait par la Chambre régionale des comptes est passible d'amendes sur ses deniers personnels (qui n'ont pas un caractère pénal).

#### ▲ ATTENTION !

Le risque de gestion de fait concerne non seulement celui qui manie ou conserve lui-même irrégulièrement des deniers publics mais aussi ceux qui ont ordonné l'opération constitutive de gestion de fait, l'ont organisée, s'y sont prêtés (s'en sont rendus complices en quelque sorte) ou la poursuivent (suivant les décisions du maire précédent par exemple). Ce risque peut être encouru notamment dans les relations entre communes et associations.

## 2) La mise en cause du maire devant la Cour de discipline budgétaire et financière

Même si les cas sont rares, le maire peut être poursuivi devant la Cour de discipline budgétaire et financière. C'est possible dans deux cas, dans lesquels il peut être condamné au versement d'une amende :

- soit en tant que président d'une société d'économie mixte ou d'une société publique locale ou d'une association para-administrative, si cette fonction n'est pas « l'accessoire obligé » de son mandat de maire (ce qui est le plus souvent le cas). Les articles L 313-1 et suivants du code des juridictions financières définissent les infractions (elles ont trait à des règles fiscales et aux règles gouvernant l'exécution des recettes et dépenses publiques ou à la gestion des biens publics) ;
- soit en tant qu'ordonnateur local, mais seulement pour quelques infractions étroitement définies : octroi à un tiers d'un avantage injustifié en réquisitionnant le comptable public pour faire procéder au paiement (paiement d'heures supplémentaires non effectuées par un agent

communal par exemple) ; refus d'exécuter une décision de justice (condamnant la commune à payer des dommages et intérêts par exemple).

## V. Les assurances communales

### A. L'obligation d'assurance

Elle se limite :

- pour l'assurance de responsabilité : à la protection juridique et fonctionnelle des élus (maire, adjoint au maire et conseiller municipal délégué), à l'assurance automobile, à celle des engins de remontées mécaniques et des épreuves sportives sur la voie publique, à l'accueil des mineurs dans le cadre de colonies de vacances ou de centres de loisirs ;
- pour l'assurance « dommage aux biens » : à l'assurance dommage-ouvrages lorsque la commune réalise des bâtiments à usage d'habitation.

#### ▲ ATTENTION !

La mise en concurrence des offres de contrats d'assurance est obligatoire !

➡ Voir le « Guide des bonnes pratiques Marchés publics d'assurance » sur [www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr)

### B. L'assurance responsabilité civile générale de la commune

Elle est destinée à couvrir les conséquences pécuniaires de la responsabilité administrative ou civile de la collectivité, du fait de l'exercice de ses activités et de ses compétences. Il peut s'agir :

- des conséquences pécuniaires en raison de dommages résultant d'accidents subis par les élus ou les agents, dans l'exercice de leurs fonctions ;
- de la réparation des préjudices résultant de violences, menaces ou outrages aux élus, à leur famille et aux agents communaux ;
- des dommages causés par le fonctionnement ou le mauvais fonctionnement de l'ensemble des services publics communaux (cantine, salle communale des fêtes, écoles, service d'enlèvement des ordures ménagères, foires et marchés...) ;
- des dommages causés aux tiers, issus du défaut d'entretien du domaine de la collectivité (bâtiments ou équipements publics, voirie...) ;



- des dommages causés du fait des élus, agents ou collaborateurs de la collectivité locale, notamment en cas de faute personnelle commise dans l'exercice de leurs fonctions ;
- des dommages survenant lors de la mise en fourrière des véhicules terrestres...

#### CONSEIL PRATIQUE

Une fois les contrats d'assurance établis, il convient d'en organiser le suivi.

Le patrimoine et les risques de la commune évoluent : construction d'un nouveau bâtiment, vieillissement d'un autre, inondations plus fréquentes, etc. Les garanties doivent être modifiées en conséquence.

Pour éviter, par exemple, qu'un bâtiment ne soit assuré deux fois dans deux contrats différents ou qu'un bâtiment détruit ne soit encore garanti, il est indispensable de confier à un seul service le suivi de l'ensemble des contrats souscrits par la commune.

### C. L'assurance « dommages aux biens »

Elle permet de s'assurer contre la disparition des biens de la commune ou leur détérioration, suite à un incendie, un dégât des eaux, un vol ou une catastrophe naturelle. Les risques à assurer varient selon les particularités propres à chaque collectivité (taille, situation géographique...). Il est indispensable de procéder à un inventaire détaillé du patrimoine communal pour connaître précisément la nature, la situation, l'affectation, la valeur et la surface des biens à assurer. Cet inventaire est utile à la détermination des besoins en vue de la passation du marché public qui suivra. Il est essentiel d'adapter les montants de garantie aux risques réellement encourus par la collectivité. Par patrimoine, il faut entendre tous les biens immobiliers de la commune : mairie, salle des fêtes, école, église (si elle appartient à la commune), musée, maison des jeunes, bibliothèque, marché couvert, abattoir, station d'épuration, etc., mais aussi tous les meubles et matériels lui appartenant : équipements de bureau, archives, véhicules, engins à moteur, mobilier, tableaux, ouvrages, objets précieux...



#### FOCUS

##### Catastrophes naturelles

La demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par la commune peut être saisie au moyen d'un formulaire dématérialisé depuis le site internet du ministère de l'Intérieur. <https://www.icatnat.interieur.gouv.fr/mairie/accueil/>

➡ Voir chapitre 9, V. Les risques naturels.

### D. La couverture de la responsabilité pénale de la commune

Les communes sont responsables devant le juge pénal des « *infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public* ». Il s'agit des atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité physique des personnes et des atteintes aux biens, commises à l'occasion d'actes accomplis pour le compte de la personne morale. Les sanctions pénales (amendes) ne peuvent être prises en charge par l'assurance. En revanche, les frais d'avocat et de défense peuvent être couverts par une police « protection juridique ». Cette garantie doit être annexée au contrat responsabilité civile de la commune ou faire l'objet d'un contrat séparé.



#### ATTENTION !

Ces contrats d'assurance de la commune ne protègent pas le maire dans toute l'étendue de ses fonctions. Il lui est vivement recommandé de souscrire une assurance personnelle dont le coût lui incombe seul !

➡ Voir chapitre I, Les premières décisions.



61