GOUVERNEMENT

*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

# Le guide du **MAIRE**

DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

DIRECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES PUBLIQUES

**Information concernant les conséquences du Covid-19 sur les textes régissant les communes**

Le guide du maire 2020 a été finalisé peu avant le début de la crise sanitaire liée à l'épidémie du Covid-19. Il n'intègre donc pas les dispositions provisoires issues de la loi 2020-290 d'urgence du 23 mars 2020 pour faire face au Covid-19, des ordonnances qui en découlent et lois de finances rectificatives.

Vous avez toutefois la possibilité de consulter toutes les dispositions d'urgence sur les sites cohesion-territoires.gouv.fr ou collectivites-locales.gouv.fr (rubrique dédiée). Textes, notes d'information, FAQ sont classées par thématiques : institutions et compétences, finances, fonction publique territoriale, commande publique, funéraire.

ISBN : 978-2-11-155544-0

Conception graphique et réalisation : Cursives, Paris

Madame, Monsieur,

Vous êtes l'un des maires élus pour les six prochaines années. Parmi vous, certains ont déjà l'expérience d'un mandat local. Pour d'autres, vous allez exercer cette responsabilité pour la première fois. Tous, vous êtes les piliers de l'harmonie sociale, du bon fonctionnement de votre commune et de son développement. Tous vous êtes, au quotidien, le visage et la voix de la République.

C'est une immense responsabilité. Ce guide a justement été conçu comme un outil d'accompagnement et de conseil à destination des 500 000 élus municipaux engagés au service de leurs administrés. Il a été réalisé conjointement par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, le ministère de l'Action et des Comptes publics et le ministère de l'Intérieur.

Le rôle et les prérogatives d'un maire sont en effet importants, relevant de champs d'action et de compétences multiples. Ce guide apporte des réponses pratiques à vos nombreuses interrogations. Il précise le fonctionnement de la démocratie locale, avec notamment une présentation de l'ensemble des règles applicables à chacun des domaines d'action de la commune (budget, exercice du mandat, fonction publique territoriale, commande publique).

Les maires sont en effet au cœur du bon fonctionnement de notre démocratie. Promulguée le 27 décembre 2019, la loi « Engagement et Proximité » a réaffirmé ce principe avec force. Elle a d'ailleurs été construite à partir de l'« expérience des affaires communales » des élus locaux pour répondre à leurs attentes, notamment en matière de libertés locales, de droits et de protection. Ce guide intègre donc l'ensemble des évolutions contenues dans ce texte.

Nous vous souhaitons une bonne lecture.
Et surtout, pour ce nouveau mandat qui démarre, nous adressons à chacune et chacun d'entre vous tous nos vœux de réussite et d'accomplissement.

Gérald Darmanin
Ministre de l'Action et des Comptes publics

Christophe Castaner
Ministre de l'Intérieur

Jacqueline Gourault
Ministre de la Cohésion des territoires
et des Relations avec les collectivités territoriales

Sébastien Lecornu
Ministre chargé
des collectivités territoriales

Olivier Dussopt
Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Action
et des Comptes publics

La direction générale des collectivités locales (DGCL) a coordonné les travaux de réalisation du guide du maire en liaison avec les autres contributeurs que sont les services du ministère de l'intérieur (secrétariat général, direction de la modernisation de l'action territoriale) et du ministère de l'action et des comptes publics (DGFiP).
La DGCL élabore et met en œuvre la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales en matière de ressources, de compétences, de développement et d'aménagement équilibrés du territoire national et de solidarité entre les territoires.
Ainsi, la DGCL :

- calcule et répartit les principaux concours financiers de l'État aux collectivités locales et définit les règles de compensations financières aux collectivités territoriales en cas de transferts des compétences ;
- participe à la fixation des règles de la fiscalité locale et à l'élaboration du cadre budgétaire et comptable propre à chaque type de collectivités ;
- traite des questions concernant les interventions économiques des collectivités au regard des droits français et communautaire ;
- élabore les règles institutionnelles définissant les compétences des collectivités, leur organisation, le fonctionnement interne des assemblées locales ainsi que celles relatives au contrôle de légalité des actes émanant des collectivités et assure une assistance juridique aux préfectures en matière de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire, de conseil et de contentieux ;
- traite les questions liées au statut de l'élu et aux conditions d'exercice des mandats locaux et élabore les règles statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- élabore les orientations relatives à la politique nationale et européenne de cohésion des territoires et de politique de la ville, en lien avec l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) dont la DGCL assure la tutelle.

Enfin, la DGCL est dotée, pour la guider dans ses travaux de réflexion, d'un département des études et des statistiques locales relevant de l'INSEE qui établit les statistiques relatives aux collectivités territoriales dans divers domaines (fiscalité, budgets, intercommunalité, fonction publique territoriale...).

# SOMMAIRE

CHAPITRE 1
**VOTRE RÔLE** ..... 15

1. Les signes distinctifs de votre fonction ..... 15
   - **a.** L'écharpe ..... 15
   - **b.** L'insigne officiel des maires ..... 16
   - **c.** L'emblème local ..... 16
   - **d.** Carte d'identité du maire ou de son adjoint ..... 16
   - **e.** Honorariat des maires, maires délégués et adjoints ..... 16
2. Vos attributions en tant que chef de l'administration municipale 17
   - **a.** Préparer et exécuter les décisions du conseil municipal ..... 17
   - **b.** Prendre un arrêté ..... 18
   - **c.** Le formalisme des actes pris par les autorités communales ..... 19
   - **d.** La motivation des actes ..... 20
   - **e.** La transmission des actes ..... 21
   - **f.** L'entrée en vigueur des actes pris par les autorités communales ..... 22
   - **g.** La publicité des actes ..... 22
   - **h.** Le retrait et l'abrogation des actes ..... 24
   - **i.** La rétroactivité des actes ..... 24
3. Vos attributions en tant qu'agent de l'État ..... 25
   - **a.** L'état civil ..... 26
   - **b.** La révision et la tenue des listes électorales ..... 29
   - **c.** Le recensement citoyen ..... 38
   - **d.** Les cérémonies patriotiques ..... 40
4. Vos pouvoirs de police ..... 43
   - **a.** Police administrative ..... 45
   - **b.** Police judiciaire ..... 51

c. Police municipale ..... 52
d. Les moyens d'action du maire ..... 57
e. Les sanctions ..... 59

5. Votre statut ..... 61
a. Garanties pour les élus conservant une activité professionnelle ..... 61
b. Le régime indemnitaire ..... 68
c. Le régime des remboursements de frais des élus municipaux ..... 74
d. Le droit à la formation ..... 76
e. La protection sociale et le régime de retraite ..... 80
f. La déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts ..... 83

6. Votre responsabilité administrative et pénale ..... 85
a. La responsabilité de la commune en cas d'accident ..... 85
b. La responsabilité et la protection des élus ..... 86

CHAPITRE 2
VOTRE ÉQUIPE ..... 93

1. Le conseil municipal ..... 93
a. Les attributions du conseil municipal ..... 93
b. Les délégations données au maire par le conseil municipal ..... 94
c. Les droits des conseillers municipaux ..... 97
d. Les droits de l'opposition ..... 98
e. Les séances du conseil municipal ..... 99
f. La démission d'un ou plusieurs conseillers municipaux ..... 104

2. Vos adjoints ..... 105
a. L'élection du maire et des adjoints ..... 105
b. La possibilité de déléguer une partie de vos fonctions aux adjoints ..... 108
c. La possibilité d'être provisoirement remplacé dans vos fonctions ..... 110
d. La démission d'un de vos adjoints ..... 111

3. Les conseillers communautaires ..... 111
a. L'élection des conseillers communautaires ..... 111
b. Le fonctionnement du conseil communautaire ..... 117
c. La démission d'un ou plusieurs conseillers communautaires ..... 119

4. Les représentants de la commune dans divers organismes ..... 121
a. Commissions municipales ..... 122
b. Organismes extérieurs au conseil municipal ..... 123
c. Organismes consultatifs ..... 128

5. Votre personnel ..... 129
a. Le statut et la gestion des agents ..... 129
b. L'équipe rapprochée ..... 214
c. La mutualisation des agents ..... 219
d. La délégation de signature ..... 225

**e.** Les instances de concertation et de gestion dans la fonction publique territoriale ..... 225

CHAPITRE 3
## LA PLACE DE VOTRE COMMUNE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL ..... 233

### 1. Prendre sa place au sein d'une intercommunalité renforcée ..... 233
**a.** Les transferts de compétences ..... 233
**b.** Les règles de modification statutaire ..... 238
**c.** Les différents groupements de collectivités territoriales ..... 244
**d.** La définition du niveau d'intégration communautaire ..... 251

### 2. Gérer une commune associée ..... 260
**a.** La procédure de fusion de communes ..... 260
**b.** La représentation des communes associées ..... 261

### 3. Créer une commune nouvelle ..... 262
**a.** Les modalités de création ..... 262
**b.** Les conséquences institutionnelles de la création ..... 263
**c.** Les conséquences financières de la création ..... 266

### 4. Administrer les sections de commune ..... 271
**a.** Statut de la section de commune ..... 271
**b.** Définition des membres de la section et des électeurs ..... 272
**c.** Gestion des biens par le conseil municipal et le cas échéant la commission syndicale ..... 272
**d.** Procédures de transfert des biens de section et modalités de transfert aux communes ..... 273
**e.** Règles de gestion des finances de la section de commune ..... 274
**f.** Représentation en justice ..... 274

CHAPITRE 4
## VOS PARTENAIRES ..... 277
### L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

### 1. Les principes généraux de l'organisation de l'administration territoriale de l'État ..... 277

### 2. L'organisation régionale et départementale de l'État ..... 278
**a.** Le préfet et la préfecture ..... 279
**b.** L'organisation régionale ..... 280
**c.** L'organisation départementale ..... 280
**d.** Le comptable public, le conseiller aux décideurs locaux et la direction départementale ou régionale des Finances publiques (DDFiP/DRFiP) ..... 284
**e.** L'action de l'État dans l'arrondissement ..... 286
**f.** Un régime spécifique pour l'Île-de-France ..... 286
**g.** L'organisation territoriale de l'État en Outre-mer ..... 287

CHAPITRE 5


## GÉRER VOTRE BUDGET ..... 289

### 1. Quelques repères statistiques : les finances locales du bloc communal ..... 289

**a.** Les dépenses de fonctionnement ..... 289
**b.** Les dépenses d'investissement ..... 292
**c.** Les recettes de fonctionnement et d'investissement ..... 293
**d.** Endettement ..... 297
**e.** Les budgets annexes des communes et des groupements à fiscalité propre (GFP) ..... 298
**f.** Les syndicats ..... 298

### 2. Préparer votre budget ..... 302

**a.** Qu'est-ce que le budget ? ..... 302
**b.** Quels sont les principes qui guident l'élaboration des budgets communaux ? ..... 305
**c.** Les documents budgétaires et le cycle budgétaire annuel ..... 307
**d.** Les ressources fiscales ..... 313
**e.** Les autres recettes communales ..... 319
**f.** La contractualisation financière avec l'État, dite « contrats de Cahors » ..... 335
**g.** Les liens financiers internes à l'ensemble intercommunal ..... 336
**h.** Le paysage fiscal en 2020 et la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation ..... 340

### 3. Exécuter le budget ..... 344

**a.** Qu'est-ce que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ? 344
**b.** L'exécution des recettes : principes et moyens modernes d'encaissement des fonds ..... 344
**c.** L'exécution des dépenses, le respect du délai global de paiement et l'utilisation des régies d'avances et de recettes ..... 348
**d.** Comment la comptabilité de la commune est-elle tenue ? ..... 354
**e.** Le compte financier unique ..... 356
**f.** Comment améliorer la fiabilité des comptes locaux ? ..... 358
**g.** Vers le zéro papier : la dématérialisation des échanges avec le comptable public ..... 362

### 4. Définir votre politique fiscale ..... 365

**a.** Que représente la fiscalité directe locale pour les communes ? ..... 365
**b.** Les informations fiscales transmises au maire et leur interprétation ..... 368
**c.** Apprécier la richesse fiscale de la commune ..... 370
**d.** La commune en tant que contribuable : la fiscalité applicable aux activités commerciales ..... 385

### 5. Obtenir des subventions ..... 390

**a.** Le cadre général ..... 390
**b.** Les subventions versées par l'État aux communes ..... 391

**c.** La participation minimale du maître d'ouvrage aux opérations d'investissement ..... 401
**d.** Les fonds de concours versés dans le cadre de l'intercommunalité ..... 402

6. Analyser la situation financière de votre commune ..... 403
**a.** Pour caractériser l'évolution dans le temps des grands équilibres financiers et des marges de manœuvre : l'analyse financière rétrospective ..... 406
**b.** Pour une information synthétique sur les résultats de l'exercice : les fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) ..... 408
**c.** Pour une aide à la décision et à l'évaluation des projets : l'analyse prospective ..... 411
**d.** Pour apprécier la performance de la gestion financière au cours de l'exercice : le tableau de bord financier ..... 412

CHAPITRE 6
RESPECTER LES RÈGLES JURIDIQUES EN VIGUEUR ..... 419

1. Le contrôle de légalité ..... 419
2. Le contrôle budgétaire ..... 421
Actes budgétaires ..... 422
3. La télétransmission des actes ..... 423
**a.** Description du système d'information @ctes ..... 423
**b.** Le contrat passé par la commune avec un opérateur de télétransmission ..... 424
**c.** Définition d'un opérateur de télétransmission ..... 425
**d.** La convention passée par la commune avec la Préfecture ..... 425
**e.** Réception des actes par les services de l'État ..... 426
**f.** Obligations relatives à la sécurité électronique ..... 426
**g.** Actes budgétaires ..... 427
4. L'examen des comptes et de la gestion par la chambre régionale des comptes ..... 428
5. Les règles de la commande publique ..... 429
**a.** Le cadre général de la commande publique ..... 429
**b.** Les marchés publics : généralités ..... 441
**c.** La passation et l'exécution des marchés publics ..... 444
**d.** Des marchés spécifiques : les marchés de partenariat ..... 474
6. Le mode de gestion des services publics locaux ..... 477
**a.** La gestion directe ..... 479
**b.** Les autres formes de régies ..... 480

CHAPITRE 7
ADMINISTRER VOTRE COMMUNE ..... 485
1. Développer votre commune ..... 485
a. L'ingénierie territoriale ..... 485
b. L'action sanitaire et sociale ..... 489
c. Le développement économique ..... 493
d. Le tourisme ..... 525
e. La culture ..... 527
f. L'environnement ..... 529
g. La mobilité et les transports scolaires ..... 538
2. Aménager votre commune ..... 545
a. Piloter l'urbanisme ..... 545
b. Le domaine public ..... 563
c. Enquêtes publiques et participation du public ..... 571
3. Définir la politique de l'habitat ..... 579
Les pouvoirs de police générale et spéciale du maire en matière d'habitat ... 579
4. Gérer les services publics locaux ..... 594
a. L'eau et l'assainissement des eaux usées ..... 594
b. La compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) ..... 606
c. Le service public funéraire ..... 610
d. Les déchets ..... 622
e. L'énergie ..... 626
f. Les communications électroniques ..... 632
g. Les services à la petite enfance ..... 633
h. L'éducation ..... 635
i. Jeunesse et sport ..... 649
j. Restauration scolaire ..... 650
k. La tarification des services publics locaux ..... 651

CHAPITRE 8
LA FIN DE VOTRE MANDAT ..... 655
1. Les garanties accordées aux élus locaux à l'issue de leur mandat 655
a. Le droit à un stage de remise à niveau lors du retour dans l'entreprise .... 655
b. Le droit à une formation professionnelle et à un bilan de compétences .... 655
c. Le droit à une allocation différentielle de fin de mandat ..... 656
2. La communication du maire en période pré-électorale ..... 656
a. Le bulletin municipal ..... 657
b. L'organisation d'événements ..... 657
c. Les sites Internet ..... 658
d. La présentation d'un bilan de mandat ..... 658
e. Moyens de propagande interdits ..... 659

Chapitre 1

# VOTRE RÔLE

## 1. LES SIGNES DISTINCTIFS DE VOTRE FONCTION

### a. L'écharpe

Le maire doit porter l'écharpe tricolore avec glands à franges d'or dans les cérémonies publiques et toutes les fois que l'exercice de ses fonctions peut rendre nécessaire ce signe distinctif de son autorité (ex : mariages, commémorations...), en application de l'article D. 2122-4 du CGCT.
L'écharpe tricolore « peut se porter soit en ceinture soit de l'épaule droite au côté gauche. Lorsqu'elle est portée en ceinture, l'ordre des couleurs fait figurer le bleu en haut. Lorsqu'elle est portée en écharpe, l'ordre des couleurs fait figurer le bleu près du col, par différenciation avec les parlementaires.
Le port de l'écharpe tricolore avec glands à franges d'argent est réservée, d'une part, pour les adjoints dans leurs fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire et lorsqu'ils représentent le maire ou le remplacent en application des articles L. 2122-17 et 2122-18 du CGCT et, d'autre part, pour les conseillers municipaux lorsqu'ils sont conduits à célébrer un mariage par délégation ou lorsqu'ils remplacent le maire en application de l'article L. 2122-17 du CGCT, conformément aux dispositions de l'article D. 2122-4 du CGCT.
Le port de l'écharpe tricolore est donc limitativement restreint tant pour les adjoints que pour les conseillers municipaux à l'exercice des fonctions d'officiers de police judiciaire et d'officier d'état civil et lorsqu'ils remplacent ou représentent le maire.
Outre les cérémonies publiques, conformément à l'article 431-3 du code pénal, le maire ou l'un de ses adjoints, doit être porteur des insignes de

sa fonction lorsqu'il procède aux sommations avant la dispersion des attroupements.
S'agissant des maires délégués, au sein d'une commune nouvelle, ces derniers ont la qualité d'adjoint au maire et peuvent alors revêtir l'écharpe tricolore avec glands à franges d'argent, en application des mêmes dispositions des articles L. 2122-17 et 2122-18 du CGCT. Ils ne peuvent en aucun cas porter l'écharpe de maire.
Dans tous les cas, le port de l'écharpe n'est autorisé que sur le territoire de la commune de l'élu.

## b. L'insigne officiel des maires

L'insigne officiel aux couleurs nationales, doit être conforme au modèle décrit dans l'article D. 2122-5 du CGCT. Cet insigne, d'usage facultatif est réservé dans l'exercice des fonctions du maire et ne dispense pas du port de l'écharpe lorsque celui-ci est prescrit par les textes en vigueur.

*Articles D. 2122-5 et D. 2122-6 du CGCT*

## c. L'emblème local

Le maire n'est pas autorisé (e) à utiliser la cocarde et le gyrophare. S'il souhaite doter son véhicule d'un signe distinctif, il peut adopter les timbres, sceaux ou blasons de la commune complétés par la mention du mandat dans les conditions fixées par le conseil municipal.

## d. Carte d'identité du maire ou de son adjoint

Cette carte d'identité est délivrée par le préfet aux maires et aux adjoints conformément aux dispositions de l'article L. 2122-34-1 du CGCT. Elle comporte une bande tricolore leur permettant de justifier de leur statut, notamment lorsqu'ils agissent comme officier de police judiciaire. Lorsqu'ils cessent leurs fonctions, les maires et adjoints renvoient leur carte au préfet.

## e. Honorariat des maires, maires délégués et adjoints

Il faut avoir été maire, maire délégué ou adjoint pendant au moins dix-huit ans et ce pas nécessairement dans la même commune. L'honorariat est conféré, par le préfet du département de résidence de l'intéressé. Il n'est assorti d'aucun avantage financier imputable sur le budget communal. Cet honorariat ne peut être refusé ou retiré que si le représentant de la commune a fait l'objet d'une condamnation entraînant son inéligibilité.

L'honorariat ne confère aucune sujétion financière particulière. En revanche et au titre des préséances, il convient de placer les maires honoraires après le maire de la commune en exercice. Il en va de même pour les maires délégués honoraires et adjoints honoraires.

## 2. VOS ATTRIBUTIONS EN TANT QUE CHEF DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

**L'essentiel**

Le maire représente la commune à l'égard des tiers. Il est chargé de préparer et d'exécuter le budget et les délibérations du conseil municipal. Il peut également être chargé, en tout ou partie, de certaines de ses compétences par délégation de l'assemblée délibérante.

Il est seul chargé de l'administration municipale, mais il peut procéder à des délégations de fonctions ou de signature.

En outre, le maire est chargé des pouvoirs de police. (Voir « 4. Vos pouvoirs de police », page 43).

Le maire exerce ses attributions comme exécutif sous le contrôle du conseil municipal, dans le cadre des délégations qui peuvent lui être accordées par ce dernier. Il est par ailleurs agent de l'État. S'agissant de ses relations avec le préfet, le maire peut demander à ce dernier les informations nécessaires à l'exercice des attributions de la commune. De même, le préfet peut demander au maire les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions (article L. 2121-40 du CGCT).

### a. Préparer et exécuter les décisions du conseil municipal

Le maire est chargé :
- de mettre en œuvre les décisions du conseil municipal ;
- de préparer et de proposer le budget ;
- de donner ordre au comptable public de payer les dépenses (ordonnancement des dépenses) ;
- de gérer les revenus de la commune ;
- de surveiller la comptabilité communale ;
- de signer les marchés ;
- de conduire la procédure de passation des marchés publics en respectant les règles de publicité et de mise en concurrence concernant les travaux communaux ;
- de diriger les travaux communaux ;

– de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;
– de passer les actes de vente : échange, partage, acceptation de dons et legs, acquisition, transaction, lorsque ceux-ci ont été autorisés conformément aux dispositions du CGCT ;
– de passer, le cas échéant, des baux conférant la jouissance exclusive d'un bien avec un cocontractant qui ne sera pas obligatoirement un habitant de la commune (passation des baux des biens, par exemple : bail emphytéotique administratif) ;
– de prendre les mesures relatives à la gestion de la voirie communale ;
– de surveiller les établissements communaux (CCAS, écoles maternelles et élémentaires, établissements publics sociaux ou médico-sociaux, caisse des écoles, etc.) ;
– de prendre les mesures nécessaires pour la destruction des animaux nuisibles, en cas de défaillance des propriétaires ou des détenteurs des droits de chasse ;
– de réaliser les enquêtes de recensement.

Le conseil municipal délibère sur les actions en justice à intenter au nom de la commune (article L. 2132-1 du CGCT). Le maire représente la commune en justice soit en demande, soit en défense, en vertu de la délibération du conseil municipal spécialement prise dans chacun des cas où il y a lieu d'agir en justice (8° de l'article L. 2122-21 et article L. 2132-2 du CGCT). Le conseil municipal peut cependant déléguer au maire le soin d'intenter de telles actions (16° de l'article L. 2122-22 du CGCT).

## b. Prendre un arrêté

Le maire prend des arrêtés dans le cadre de ses pouvoirs de police (articles L. 2212-1 et suivants du CGCT) et dans le cadre des compétences qui lui ont été déléguées, en début ou en cours de mandat, par le conseil municipal (article L. 2122-22 du CGCT).
On peut classer les arrêtés municipaux en deux catégories :
- les arrêtés réglementaires que l'on peut qualifier de décisions générales et impersonnelles (ex : un arrêté instituant un sens unique dans une rue) ;
- les arrêtés non réglementaires, que l'on peut qualifier de décisions individuelles ou collectives concernant une ou plusieurs personnes nommément désignées (par exemple, un arrêté de mise en demeure de démolir un bâtiment menaçant ruine et constituant un danger).
Les arrêtés municipaux ne sont applicables que sur le territoire de la commune. Ils concernent à la fois les habitants de la commune et toutes les personnes y résidant momentanément.

## c. Le formalisme des actes pris par les autorités communales

### ▷ La forme des actes

Les délibérations du conseil municipal et les arrêtés du maire ne requièrent aucune forme déterminée et sont soumis au droit commun applicable aux actes administratifs. Il faut qu'ils soient écrits, datés et signés.
Cependant, il vaut mieux adopter une formulation générale claire et rédiger les actes avec le maximum de précisions regroupées sous trois catégories de mentions :

– les « visas », qui indiquent les textes en application desquels le conseil municipal prend une délibération ou le maire un arrêté (articles du code concerné, lois, décrets et arrêtés applicables). L'absence de visa n'est pas de nature à entraîner l'annulation de l'acte ;
– les « considérants », qui exposent les motifs justifiant l'acte ;
– le « dispositif », qui exprime le contenu de l'arrêté : le premier article doit mentionner son objet, les autres indiquent les dispositions complémentaires et, à titre indicatif, l'autorité chargée de son exécution.

### ▷ Le registre des délibérations et des actes du maire

Les délibérations du conseil municipal doivent être inscrites, par ordre de date, sur le registre des délibérations, et les arrêtés ainsi que les actes de publication et de notification du maire sur le registre des actes du maire. Les décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal sont inscrites sur le registre des délibérations.
Si le nombre d'actes ne justifie pas la tenue de deux registres distincts, ils peuvent être réunis en un seul : le registre de la mairie. Ces registres peuvent être tenus, à titre complémentaire, sur support numérique, qui a alors valeur de copie.
Le registre des délibérations est coté et paraphé par le maire. Les feuillets où sont transcrites les délibérations doivent être numérotés, éventuellement de façon manuscrite, et faire mention du nom de la commune et de la date de la séance du conseil municipal. Pour assurer une meilleure conservation des registres communaux, le collage des feuillets mobiles sur les registres est prohibé.
Il est obligatoire de procéder à la reliure des feuillets dans les registres. Dans l'attente de reliure, il convient d'assurer une conservation des feuillets mobiles garantissant leur accès par les seules personnes habilitées. L'ensemble de ces prescriptions permettent également de sécuriser la consultation des registres des délibérations par les administrés dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration et le public, qui prévoit notamment une consultation gratuite sur place.

La rédaction des délibérations insérées dans le registre doit être identique à celle des délibérations transmises au préfet ou au sous-préfet selon le cas. Le maire ne peut agir qu'en vertu d'une délibération devenue exécutoire sous peine d'annulation de ses actes par le juge administratif
Le registre des actes du maire doit être coté et paraphé par le maire et tenu selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent au registre des délibérations. Les feuillets sur lesquels sont transcrits les actes du maire doivent comporter les mentions du nom de la commune ainsi que la nature de chacun de ces actes.
Le maire peut déléguer sa signature à des fonctionnaires territoriaux en ce qui concerne l'apposition du paraphe sur les feuillets du registre. En cas de litige, l'inscription des arrêtés au registre constitue un moyen de preuve de l'existence de l'arrêté et de sa publication ou de sa notification.

*Articles L. 2121-23, L. 2122-29 (alinéa 1er), R. 2121-9, R. 2122-7, R. 2122-7-1 et R. 2122-8 du CGCT*
*Circulaire NOR IOCB1032174C du 14 décembre 2010 relative à la tenue des registres des communes et de certains de leurs groupements*

## d. La motivation des actes

Doivent être obligatoirement motivés :
– les décisions individuelles défavorables (article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration – CRPA ). Par exemple, un refus de permis de construire ou la résiliation du contrat d'un agent contractuel ; ;
– les décisions individuelles dérogeant aux règles générales fixées par la loi ou le règlement (article L. 211-3 du CRPA) ;
– les arrêtés à caractère réglementaire en matière de police de la circulation et du stationnement (articles L. 2213-2, L. 2213-3, L. 2213-4 et L. 2213-5 du CGCT).
Les autres actes ne sont pas soumis à une obligation de motivation, sauf si des textes le prévoient expressément. Pour autant, il est de bonne administration que les autres actes pris par le conseil municipal ou le maire, en particulier les actes réglementaires, soient motivés afin de garantir l'accessibilité et l'intelligibilité du droit.
La motivation comporte l'énoncé des considérations de droit et de fait qui permettent de comprendre la décision prise. Elle doit répondre aux critères suivants :
– être écrite ;
– être précise ;
– être contemporaine de l'acte (ni anticipée, ni ultérieure) ;
– être adaptée aux circonstances propres à chaque affaire.

*Articles L. 211-1 et suivants du CRPA*

## e. La transmission des actes

Tous les actes pris par les autorités communales (maire ou conseil municipal) ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État (articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du CGCT).
Lorsqu'ils relèvent de cette obligation, les actes des autorités communales entrent en vigueur, c'est-à-dire qu'ils sont exécutoires de plein droit :

– dès qu'ils ont été régulièrement publiés ou affichés s'agissant des actes à caractère réglementaire, ou notifiés aux intéressés s'agissant des décisions individuelles ;
– et dès qu'ils ont été transmis au préfet ou à son délégué dans l'arrondissement.

La transmission des actes au représentant de l'État territorialement compétent s'effectue sous la responsabilité du maire, qui est seul compétent pour certifier le caractère exécutoire des actes pris par les autorités communales.
La preuve de la réception des actes par le préfet ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet, mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes. Cette condition est en effet remplie par la double circonstance, d'une part, de la transmission effective de l'acte par le maire et, d'autre part, de la preuve de sa réception par le préfet.
Aucun délai de transmission n'est en principe fixé par les textes. Il importe néanmoins d'y procéder dans les meilleurs délais dans la mesure où l'accomplissement de cette formalité conditionne l'entrée en vigueur des actes.
Des dérogations sont en outre explicitement prévues par le code général des collectivités territoriales. Ainsi**,** le maire doit transmettre dans des délais précis les actes suivants :

– dans un délai de 15 jours :
  - le budget primitif et le compte administratif après le délai limite fixé pour leur adoption (articles L. 1612-8 et L 1612-13 du CGCT) ;
  - les contrats de concession, dont les délégations de service public, les marchés publics dont le montant est au moins égal au seuil de procédure formalisée applicable aux marchés de fournitures et de services passés par les pouvoirs adjudicateurs locaux et les marchés de partenariat, à compter de leur signature (articles L. 1410-3, L. 1411-9 et L. 2131-13 du CGCT) ;
  - les décisions individuelles à compter de leur signature (article L. 2131-1 du CGCT) ;
– dans un délai de 8 jours maximum à compter de leur adoption :
  - les délibérations relatives à un référendum local (article LO 1112-3 du CGCT) ;

– dans un délai de 2 mois au moins avant la date du scrutin :
  - les délibérations relatives à une consultation. (article L. 1112-17 du CGCT).

## f. L'entrée en vigueur des actes pris par les autorités communales

Les délibérations du conseil municipal et les actes du maire entrent en vigueur dès qu'ils ont fait l'objet d'une mesure de publicité, s'agissant des actes réglementaires, ou d'une notification aux intéressés, s'agissant des actes individuels, et, pour certains d'entre eux, qu'ils ont été transmis au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement.

## g. La publicité des actes

Les actes réglementaires pris par les autorités communales ne peuvent pas être exécutés avant qu'ils n'aient fait l'objet de mesures de publicité par voie papier, en texte intégral. La publicité peut être assurée par deux voies :
– publication, dans le recueil des actes administratifs ou dans tout autre support municipal ;
– affichage.
Il est possible de coupler cette mesure de publicité de l'acte avec une publication complémentaire sur support numérique. Cette dernière ne remplace en aucune façon la publication sur support papier. Les actes publiés sous forme électronique sont mis en ligne, de manière permanente et gratuite, sur le site internet de la commune, dans leur intégralité et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement. Dans le cas d'une publication sous forme électronique, la formalité d'affichage a lieu, par extraits, à la mairie et un exemplaire sous forme papier est mis à la disposition du public.
Les actes individuels ne peuvent pas être exécutés avant leur notification à l'administré concerné. Sauf disposition spécifique, la loi n'impose pas de forme pour la notification.

*Articles L. 2131-1, L 2131-3 et R. 2131-1-A du CGCT.*

### ▷ Le recueil des actes administratifs

S'agissant des communes de 3 500 habitants et plus, les délibérations du conseil municipal à caractère réglementaire et les arrêtés du maire à caractère réglementaire doivent également être publiés dans un recueil des actes administratifs ayant une périodicité au moins trimestrielle. Ce recueil doit être mis à la disposition du public à la mairie et, éventuellement, dans les

mairies annexes et les mairies d'arrondissement. Les administrés sont prévenus dans les vingt-quatre heures par affichage aux endroits où s'opère l'affichage officiel. Le recueil peut également être diffusé soit gratuitement, soit vendu au numéro ou par abonnement. Il peut s'intituler bulletin officiel, bulletin municipal, bulletin des actes administratifs etc.
La publication au recueil des actes administratifs 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.

*Articles L. 2121-24, L 2122-29 (2e et 3e alinéas) et R. 2121-1 du CGCT*

## ▷ La notification des décisions individuelles

Pour entrer en vigueur, les décisions individuelles doivent être notifiées aux intéressés, en complément de leur éventuelle transmission au représentant de l'État ou à son délégué dans l'arrondissement. Sauf dispositions spécifiques, la loi n'impose aucune règle concernant les modalités de notification des décisions individuelles. Il est toutefois préférable d'opérer la notification par l'envoi aux intéressés d'une ampliation de la décision par lettre recommandée, afin d'établir la preuve de l'existence de la notification.

## ▷ L'information du public

### L'affichage du compte rendu des séances du conseil municipal

Le compte rendu des séances du conseil municipal doit être affiché, par extraits, **à la porte de la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, dans un délai d'une semaine**. Il mentionne les questions abordées et les délibérations adoptées lors du conseil municipal.

*Article L.2121-25 du CGCT*

### Le procès-verbal du conseil municipal

Le procès-verbal doit faire apparaître la nature de l'ensemble des questions abordées au cours de la séance du conseil municipal, les délibérations adoptées et, de manière synthétique, les discussions qui ont précédé leur adoption.

### La communication des procès-verbaux du conseil municipal et des arrêtés municipaux

Toute personne physique ou morale peut se faire communiquer les procès-verbaux du conseil municipal et les arrêtés municipaux, dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), et les publier sous sa responsabilité.

Cette communication peut s'opérer :
– par consultation gratuite sur place, à condition que la préservation du document le permette ;
– par la délivrance d'une copie aux frais du requérant, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document ;
– par courrier électronique ;
– par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé.

*Articles L. 2121-25, L.2121-26 et R. 2121-11 du CGCT*
*Article L. 311-9 du CRPA*

## h. Le retrait et l'abrogation des actes

Les actes pris par les autorités communales sont applicables tant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un retrait ou d'une abrogation par le maire.
Le retrait signifie que l'acte est réputé n'avoir jamais existé et n'avoir produit aucun effet juridique. Il est donc retiré à compter de sa date d'adoption. Un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits ne peut être retiré que s'il est illégal. Ce retrait est enfermé dans un délai de quatre mois à compter de l'édiction de l'acte. Si l'acte a le caractère d'une sanction, il peut néanmoins toujours être retiré.
L'abrogation signifie que l'acte ne produit plus d'effets juridiques pour l'avenir, à compter de la date prescrite dans la disposition prononçant cette abrogation. En revanche, l'acte a existé et a produit des effets juridiques de la date de son adoption jusqu'à la veille de la date de son abrogation. L'abrogation d'un acte réglementaire ou d'un acte non réglementaire non créateur de droits est possible pour tout motif et sans condition de délai. L'abrogation d'un acte réglementaire est par ailleurs obligatoire si l'acte est illégal ou sans objet.

*Articles L. 240-1 et s du CRPA*

## i. La rétroactivité des actes

Une décision administrative ne peut en principe entrer en vigueur qu'à compter de sa date de publication (s'il s'agit d'un règlement) ou de sa date de signature (s'il s'agit d'une décision individuelle favorable) ou de sa date de notification (s'il s'agit d'une décision individuelle défavorable). Toute décision qui prévoit une date d'application antérieure est illégale en tant qu'elle est rétroactive. En effet, sauf s'il en est disposé autrement par la loi, une nouvelle réglementation ne s'applique pas aux situations juridiques définitivement constituées avant son entrée en vigueur (article L. 221-4 du CRPA).

Dès 1948, le Conseil d'État (arrêt CE, 25 juin 1948, Société du journal de l'Aurore) a érigé le principe de non-rétroactivité des actes administratifs en principe général du droit. La rétroactivité consiste en l'application d'une mesure nouvelle dans le passé. Elle est réalisée lorsque l'acte prévoit lui-même son application antérieurement à son adoption ou à la publicité dont il doit faire l'objet.

La rétroactivité est cependant admise :

– lorsqu'elle est prévue par une disposition législative ;
– lorsqu'elle résulte d'une annulation contentieuse prononcée par le juge de l'excès de pouvoir ;
– lorsqu'elle est exigée par la situation que l'acte administratif a pour objet de régir (en cas de vide juridique) ;
– lorsque l'administration procède au retrait d'un acte illégal dans le délai prévu.

Sauf ces cas particuliers, un acte administratif rétroactif est irrégulier et peut donc être annulé.

Toutefois, le Conseil d'État a encadré l'application rétroactive :

– de l'annulation d'un acte administratif, l'intérêt général pouvant exceptionnellement justifier que le juge administratif module dans le temps les effets des annulations découlant des illégalités constatées (CE, 11 mai 2004, Association AC !, n° 255886) ;
– d'un revirement de jurisprudence, lorsque ce dernier concerne l'existence et les modalités d'exercice d'un recours juridictionnel.

## 3. VOS ATTRIBUTIONS EN TANT QU'AGENT DE L'ÉTAT

### L'essentiel

Dans le cadre de ses fonctions, le maire agit également en tant qu'agent de l'État. À ce titre il est notamment chargé de l'état civil, de la révision et de la tenue des listes électorales, de l'organisation des élections ainsi que du recensement citoyen. En outre, il dispose d'attributions spécifiques en matière de police et de sécurité civile.

Lorsque le maire intervient en tant qu'agent de l'État, il agit, selon le cas, sous le contrôle de l'autorité administrative (préfet ou sous-préfet) ou judiciaire (procureur de la République).

## a. L'état civil

### ▷ Le maire, officier de l'état civil

Le maire et ses adjoints sont officiers de l'état civil (article L. 2122-32 du CGCT). Dans le cadre de cette mission, le maire agit au nom de l'État sous l'autorité du procureur de la République (article 34-1 du code civil).
En l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, le maire peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, des fonctions d'officier d'état civil à des membres du conseil municipal.
Les actions mettant en cause le service public de l'état civil doivent être portées devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Une faute commise dans l'exercice des fonctions d'état civil engage soit la responsabilité de l'État en cas de faute de service, soit la responsabilité de l'officier d'état civil en cas de faute personnelle. En tout état de cause, toute délégation à un conseiller municipal ou à un fonctionnaire municipal (pour certains actes énumérés à l'article R. 2122-10 du CGCT, cf. infra) s'effectue sous la surveillance et la responsabilité du maire. La délégation n'exonère donc pas le maire de sa responsabilité (paragraphes 19 à 33 de l'instruction générale relative à l'état civil (IGREC).
Le maire tient les registres, délivre les actes demandés par les usagers, résidant ou non dans la commune, reçoit les déclarations de naissance et les reconnaissances d'enfants, procède à la célébration des mariages et enregistre les pactes civils de solidarité (PACS), dresse les actes de décès et enregistre la mise à jour des actes d'état civil en fonction des événements modifiant l'état ou la capacité des personnes.
En ce qui concerne les décès, le maire a des responsabilités particulières. Elles concernent :
– la rédaction de l'acte de décès ;
– l'établissement d'un acte d'enfant sans vie ;
– la mention du décès en marge de l'acte de naissance ;
– la transcription de l'acte de décès sur les registres de la commune du dernier domicile de la personne décédée dans une autre commune ;
– la transcription de l'acte d'enfant sans vie sur les registres de décès ;
– la transcription d'un jugement déclaratif de décès en marge du registre ;
– la notification de l'acte de décès au maire de la commune du dernier domicile du défunt par le maire qui a dressé cet acte ;
– la notification de l'acte de décès au maire de la commune de naissance.

*Articles 78 à 80, 87 à 91 et 101 du code civil*

Il a également des obligations d'information vis-à-vis des administrations de l'État (Santé, Défense, INSEE, Légion d'honneur, tribunal d'instance, services fiscaux).

Le paragraphe 72-2 de l'IGREC prévoit « qu'hormis des cas exceptionnels comme, in extremis, célébrer un mariage ou recevoir une reconnaissance d'enfant naturel, les registres de l'année en cours doivent toujours rester en mairie ». Les paragraphes 94, 393 et 394 de l'IGREC détaillent les cas de figure dans lesquels le déplacement de l'officier d'état civil hors de la mairie est possible :

– en cas d'empêchement grave ou de péril imminent de mort, l'officier d'état civil peut recevoir tout acte au domicile ou à la résidence des parties ;
– les naissances survenues dans les maternités ou cliniques peuvent être enregistrées sur place. À cet effet, l'officier de l'état civil se rend auprès des accouchées, porteur soit du registre des naissances de la mairie, soit de la feuille mobile destinée à recevoir l'acte de l'état civil ;
– en cas d'empêchement grave, le procureur de la République du lieu du mariage peut requérir l'officier de l'état civil de se transporter au domicile ou à la résidence de l'une des parties pour célébrer le mariage. En cas de péril imminent de mort de l'un des futurs époux, l'officier de l'état civil peut s'y transporter avant toute réquisition ou autorisation du procureur de la République, auquel il devra ensuite, dans le plus bref délai, faire part de la nécessité de cette célébration hors de la maison commune ;
– s'agissant des détenus, le procureur de la République peut autoriser la célébration du mariage dans l'établissement pénitentiaire ; il peut également autoriser l'officier de l'état civil à recevoir la reconnaissance d'un enfant par un parent détenu à l'établissement pénitentiaire.

Le maire peut également, sauf opposition du procureur de la République, affecter à la célébration de mariages tout bâtiment communal, autre que celui de la maison commune, situé sur le territoire de la commune.

### ▷ Les actes pouvant être délégués

Le maire peut déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires municipaux titulaires tout ou partie des fonctions qu'il exerce en tant qu'officier d'état civil à l'exception de celles prévues à l'article 75 du code civil, c'est-à-dire la célébration du mariage et la signature de l'acte de mariage.
Il n'est désormais plus nécessaire de citer les fonctions déléguées dans les arrêtés de délégation. Aussi, il appartient au maire soit de déléguer l'ensemble des attributions, soit de déléguer certaines attributions expressément énumérées, soit de préciser les attributions exclues de la délégation.
Les fonctionnaires municipaux titulaires ayant reçu délégation sont compétents pour la réception des déclarations, la rédaction, la transcription et la mention en marge des actes de l'état civil en cause. Les actes ainsi dressés comportent leur seule signature. Ils peuvent valablement délivrer toutes copies, et extraits, quelle que soit la nature des actes.

Ces fonctionnaires exercent leurs fonctions sous le contrôle et la responsabilité du maire (article R. 2122-10 du CGCT). L'arrêté portant délégation de signature doit être transmis au préfet ou à son délégué, ainsi qu'au procureur de la République près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve la commune intéressée.

### ▷ Les dispositions récentes intervenues en matière d'état civil

Parmi les dispositions récentes intervenues en matière d'état civil, il convient de signaler tout particulièrement la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle qui comporte de nombreuses mesures en matière de droit des personnes et de la famille.
Il revient à l'officier de l'état civil, et non plus au greffe du tribunal d'instance, de recevoir la déclaration conjointe des partenaires, la modification de la convention de PACS et la dissolution de celui-ci. La compétence du notaire reste inchangée lorsque la convention de PACS est faite par acte notarié.

**L'affectation à la célébration de mariages d'un bâtiment communal autre que celui de la maison commune**

L'article L. 2121-30-1 du CGCT permet désormais au maire, sauf opposition du procureur de la République, d'affecter à la célébration de mariages tout bâtiment communal, autre que celui de la maison commune, situé sur le territoire de la commune.
Le procureur de la République veille, d'une part, à ce que la décision du maire garantisse les conditions d'une célébration solennelle, publique et républicaine et, d'autre part, que les conditions relatives à la bonne tenue de l'état civil sont satisfaites. Les conditions d'information et d'opposition du procureur de la République sont précisées à l'article R.2122-11 du CGCT.

**La déclaration de naissance**

Le délai pour déclarer la naissance d'un enfant à l'état civil né sur le territoire français est désormais fixé à cinq jours, et non plus trois comme auparavant. Il est porté à huit jours dans les communes difficiles d'accès lorsque l'éloignement entre le lieu de naissance et le lieu où se situe l'officier de l'état civil le justifie.

**Le changement de prénom et de nom de famille**

La compétence en matière de changements de prénom est transférée à l'officier de l'état civil. Les modalités de changement de nom de famille sont également précisées et dévolues à l'officier de l'état civil.

Le décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil mérite également d'être signalé en ce qu'il regroupe et modernise l'ensemble des règles régissant la tenue et la gestion de l'état civil. Il fixe la liste des erreurs pouvant être rectifiées directement par l'officier de l'état civil en application du nouvel article 99-1 du code civil et réorganise les dispositions du code de procédure civile en matière d'annulation et de rectification.

Enfin, la loi n° 2019-809 du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires prévoit la possibilité de supprimer, dans les communes nouvelles, une annexe de la mairie dans laquelle sont en principe établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée. Dans ce cas, l'acte portant suppression de l'annexe pourra prévoir que les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée sont établis dans une autre annexe de la mairie, après avis du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée où seraient établis ces actes. À défaut, lesdits actes seront établis dans la mairie de la commune nouvelle (article L. 2113-11-1 du CGCT).

## b. La révision et la tenue des listes électorales

### L'essentiel

**Inscription sur les listes électorales (règle générale)**

Nul ne peut être inscrit sur la liste électorale :

- s'il n'a pas les qualités requises pour être électeur (l'intéressé doit être français ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne pour les élections municipales ou européennes, majeur et jouir de ses droits civils et politiques) ;
- et s'il n'a pas d'attache avec la commune.

Le demandeur doit fournir une pièce prouvant son identité et sa nationalité et son attache avec la commune. Les demandes d'inscription sont formulées par les intéressés toute l'année. Toutefois et afin de pouvoir participer à un scrutin, les intéressés doivent formuler leurs demandes d'inscription au plus tard le sixième vendredi précédant ce scrutin (Art L.17 du code électoral).

**L'inscription d'office sur les listes électorales (personnes âgées de dix-huit ans et personnes naturalisées)**

La loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales a confié à l'INSEE le soin de procéder d'office à l'inscription des personnes ayant atteint l'âge de dix-huit ans sur la liste de la commune dans laquelle ils ont été recensés et des personnes ayant acquis la nationalité française.

**Radiations des listes électorales**
Les radiations peuvent être effectuées par l'INSEE, qui y procède d'office dans les cas visés au point 3, ou bien par le maire.

**Communication des listes électorales**
En application de l'article L. 37 du code électoral, tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et obtenir copie de la liste électorale de la commune auprès de la mairie ou de l'ensemble des communes du département auprès de la préfecture, à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage commercial.

**Listes électorales complémentaires**
Les citoyens de l'Union européenne résidant dans un pays membre dont ils ne sont pas ressortissants peuvent exercer leur droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales. La participation des ressortissants européens à ces élections est subordonnée à l'inscription de ces derniers sur une liste électorale complémentaire spécifique à chaque type d'élection.

**Pour plus d'informations : Instruction INTA1830120J relative à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.**

Pour pouvoir voter, un citoyen doit être inscrit sur une liste électorale. Personne ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales.
Depuis la loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, ces dernières sont permanentes et extraites du Répertoire électoral unique (REU) dont la gestion est confiée à l'INSEE.
Le maire a compétence pour statuer sur les demandes d'inscription sur les listes électorales et sur les radiations des électeurs n'ayant plus d'attache avec la commune.
La commission de contrôle a pour mission de statuer sur les recours administratifs préalables obligatoires formés par les électeurs intéressés contre les décisions de refus d'inscription ou de radiation prises par le maire et de contrôler la régularité de la liste électorale à l'occasion de réunions spécifiques.
Les listes électorales sont établies par commune, et non plus par bureau de vote.

## ▷ Inscription sur les listes électorales

Les demandes d'inscription sur les listes électorales peuvent être déposées tout au long de l'année. Toutefois et afin de pouvoir participer à un scrutin, les intéressés doivent formuler leurs demandes d'inscription au plus tard le sixième vendredi précédant ce scrutin (Art L.17 du Code électoral).

### Conditions d'inscription sur les listes électorales et pièces justificatives

Les principales conditions d'inscription sur les listes électorales sont les suivantes :

– domicile dans la commune ;
– résidence d'au moins six mois dans la commune ;
– inscription au rôle des contributions directes de la commune depuis au moins deux ans ;
– les jeunes majeurs de moins de 26 ans ont la possibilité de s'inscrire sur la liste électorale de la commune où leurs parents ont leur domicile réel ou y habitent depuis six mois au moins ;
– avoir la qualité de gérant ou d'associé majoritaire ou unique, pour la deuxième fois sans interruption l'année de la demande d'inscription, d'une société figurant depuis au moins deux ans au rôle de contributions directes de la commune.

Le demandeur doit fournir :

– une pièce prouvant son identité et sa nationalité :
  - soit une carte nationale d'identité ou un passeport ;
  - soit un acte de naissance, ou un certificat de nationalité, ou un décret de naturalisation et une pièce d'identité avec photographie (permis de conduire, carte vitale, etc.).
– une pièce prouvant son attache avec la commune. La réalité de cette attache peut être établie par tout moyen propre à emporter la conviction du maire : exemple : quittance de loyer, d'eau, de gaz et d'électricité, facture de téléphone, avis de taxe foncière, etc. cf. arrêté du 16 novembre 2018 pris en application des articles R. 5, R. 6 et R. 60 du code électoral.

### Modes de dépôt de la demande

Les demandes d'inscription sont déposées soit au moyen du formulaire d'inscription prévu à cet effet (Cerfa n° 12669*02), soit sur papier libre, accompagné des pièces permettant de justifier la nationalité, l'identité et l'attache avec la commune du demandeur. Au titre de l'article R. 5, les demandes d'inscription peuvent être :

– déposées par Internet via la télé procédure de demande d'inscription en ligne, accessible pour toutes les communes ;

– déposées en personne par les intéressés ;
– présentées par un tiers dûment mandaté (muni d'une procuration sur papier libre indiquant les nom et prénoms du ou des mandant(s) et du mandataire) ;
– adressées par courrier, étant observé que c'est la date de réception, et non pas la date d'envoi, des demandes d'inscription adressées par correspondance postale qui fait foi.

La jurisprudence a considéré que les demandes d'inscription sur les listes électorales pouvaient être reçues dans des véhicules des services municipaux stationnant dans les différents quartiers, ces véhicules étant considérés comme des annexes de la mairie.

En revanche, le Conseil d'État a jugé illégale la procédure consistant à recueillir les demandes d'inscription au domicile des intéressés (CE, 13 mars 1981, commune d'Allonnes).

Des dispositions particulières sont prévues par le code électoral pour les Français établis hors de France, les militaires de carrière, les mariniers, les personnes sans domicile stable.

**Procédure d'inscription par le maire**
À compter de la réception en mairie du dossier de demande d'inscription, le maire statue dans un délai de 5 jours (art. L. 18, I).
Pour statuer sur une demande d'inscription, le maire doit vérifier que le demandeur respecte les conditions d'inscription mentionnées au I de la présente instruction.
Le maire notifie sa décision au demandeur par écrit dans un délai de deux jours et transmet celle-ci, dans le même délai, à l'INSEE, par l'intermédiaire du système de gestion du REU. L'avis de notification d'une décision de refus d'inscription doit préciser les motifs du refus.

### ▷ Radiations des listes électorales

Le maire est compétent tout au long de l'année pour radier, à l'issue d'une procédure contradictoire, les électeurs qui ne remplissent plus les conditions d'attache communale permettant de demeurer inscrits sur la liste électorale de la commune, qu'il s'agisse d'une liste électorale principale ou d'une liste électorale complémentaire (art. L. 18, I).
Avant de procéder à une radiation, le maire doit s'assurer que l'électeur concerné ne remplit plus aucune des conditions lui permettant de demeurer inscrit sur la liste électorale de la commune. Sous cette réserve, le maire radie de la liste électorale toute personne ayant perdu son attache avec la commune.

Le maire ne peut procéder à une radiation qu'après en avoir avisé l'électeur pour qu'il puisse formuler d'éventuelles observations.
Un avis de notification doit être adressé à l'intéressé par écrit (art. L. 18, II).
L'électeur est invité à formuler ses observations dans un délai de quinze jours à compter de la réception du courrier du maire l'informant de son projet de radiation (art. R. 12).
Au vu de ses observations, le maire maintient ou non sa décision de radiation. Cette décision est notifiée par écrit dans un délai de deux jours, à l'électeur intéressé.

**Inscriptions et radiations d'office sur les listes électorales**
L'INSEE procède d'office à l'inscription dans le REU (Répertoire électoral unique) des jeunes majeurs, des personnes naturalisées et des personnes dont l'inscription est ordonnée par le juge.
Le maire est tenu informé de ces inscriptions d'office par le système de gestion du REU. Il doit systématiquement affecter ces nouveaux électeurs à un bureau de vote.
Dans ces cas, aucune notification d'inscription sur les listes électorales n'est envoyée à l'électeur.

L'INSEE procède aux radiations d'office lorsqu'elles résultent des cas suivants (III art. L. 16) :
– radiations ordonnées par l'autorité judiciaire
– radiations des électeurs décédés
– radiation des électeurs qui n'ont plus le droit de vote
– radiation des électeurs qui ont sollicité leur inscription dans une autre commune.

**Les inscriptions après la date limite d'inscription**
Peuvent demander à être inscrits sur la liste électorale de la commune entre le sixième vendredi précédant le scrutin et le dixième jour précédant ce scrutin (Art L. 30) :
– les fonctionnaires et agents des administrations publiques et les militaires mutés ou admis à faire leurs droits à la retraite après la clôture des délais d'inscription ainsi que les membres de leur famille demeurant avec eux à la date de la mutation ou de la retraite ;
– les militaires renvoyés dans leur foyer après avoir satisfait à leurs obligations légales d'activité, libérés d'un rappel de classe ou démobilisés après la clôture des délais d'inscription ainsi que ceux ayant changé de domicile lors de leur retour à la vie civile ;
– les personnes, ainsi que les membres de leur famille, qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel ;

– les Français et les Françaises remplissant la condition d'âge pour être électeur après la clôture des délais d'inscription ;
– les personnes qui ont acquis la nationalité française après la clôture des délais d'inscription ;
– les Français et les Françaises ayant recouvré l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice.

### ▷ Recours

La loi prévoit trois types de recours distincts :
– le recours ouvert à l'électeur contre la décision de refus d'inscription ou de radiation prise par le maire (art. L. 18, IV), **obligatoirement précédé d'un recours administratif préalable devant la commission de contrôle** (art. L. 18, III) ;
– le recours ouvert à tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune ou au représentant de l'État dans le département en vue de demander l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit ou de contester la décision de radiation ou d'inscription d'un électeur (art. L. 20, I) ;
– le recours ouvert à toute personne qui prétend avoir été omise de la liste électorale de la commune en raison d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiée par le maire en méconnaissance des dispositions de l'article L. 18 (art. L. 20, II).

### ▷ La commission de contrôle

**Rôle**

La commission de contrôle a compétence :
– pour statuer sur les recours administratifs préalables formés par les électeurs intéressés contre les décisions de refus d'inscription ou de radiation prises par le maire (art. L. 18, III et L. 19, I) ;
– pour contrôler la régularité de la liste électorale à l'occasion de réunions spécifiques (art. L. 19, II).

Elle se réunit préalablement à chaque scrutin, entre les 24e et 21e jours avant celui-ci, ou les années sans scrutin, au moins une fois par an (art. L. 19, III).

**Composition**

• **Pour les communes de moins de 1 000 habitants (art L.19, IV)**, la commission comprend trois membres :
– un conseiller municipal choisi dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission. À défaut, le plus jeune conseiller municipal est désigné membre de la commission de contrôle ;

– un délégué de l'administration désigné par le préfet ;
– un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.

• **Pour les communes de plus de 1 000 habitants et plus (art. L.19 V et VI)**, la commission est composée de cinq conseillers municipaux, répartis comme suit :
– trois conseillers municipaux appartenant à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges pris dans l'ordre du tableau parmi les membres prêts à participer aux travaux de la commission ;
– deux autres conseillers municipaux appartenant aux listes suivantes désignées dans les conditions fixées au V de l'article L.19.

Le code électoral prévoit que dans les communes de 1 000 habitants et plus, la commission de contrôle est constituée selon les mêmes modalités que celles prévues dans les communes de moins de 1 000 habitants lorsque :
– une seule liste a obtenu des sièges au conseil municipal lors de son dernier renouvellement ;
– il est impossible de constituer une commission complète selon les règles énoncées aux paragraphes ci-dessus, ce qui est par exemple le cas pour les communes nouvelles ;
– les conseillers municipaux ne sont pas prêts à participer à la commission de contrôle.

**Spécificités de Paris, Marseille et Lyon**

À Paris, Marseille et Lyon, il existe une commission de contrôle dans chaque secteur (art. L. 19, I). Ses modalités de composition sont identiques à celles de la commission de contrôle dans les communes de 1 000 habitants et plus. Ne peuvent être membres de la commission de contrôle : les maires d'arrondissements, les adjoints au maire d'arrondissement titulaires d'une délégation quelle qu'elle soit, de signature comme de compétence, et les conseillers municipaux d'arrondissement titulaires d'une délégation en matière d'inscription sur la liste électorale.

Aucun conseiller municipal ne peut être membre de la commission de contrôle de la commune s'il en est maire, adjoint titulaire d'une délégation, quelle qu'elle soit, de signature comme de compétence, ou conseiller municipal titulaire d'une délégation en matière d'inscription sur la liste électorale.

**Désignation des membres**
De manière générale, la participation des conseillers municipaux aux travaux de la commission se fait sur la base du volontariat (art. L. 19 et R. 7).
Le maire transmet au préfet la composition de la commission. Ses membres sont nommés par arrêté du préfet, pour une durée de trois ans et après chaque renouvellement intégral du conseil municipal (Art R.7).

**Prise de décision**
Les membres de la commission de contrôle jouissent de pouvoirs égaux et des mêmes prérogatives. La commission de contrôle n'est donc pas présidée. Un quorum de trois membres est nécessaire pour que la commission de contrôle délibère valablement (soit tous les membres de la commission de contrôle dans les communes de moins de 1 000 habitants et 3/5 des membres de la commission de contrôle dans les communes de 1 000 habitants et plus).
Les décisions sont prises à la majorité.

## ▷ Listes électorales complémentaires

Les citoyens de l'Union européenne résidant dans un pays membre dont ils ne sont pas ressortissants peuvent exercer leur droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales.
L'exercice de ces droits découle de l'article 20, 2. b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'article 88-3 de la Constitution permet de déroger à la condition de nationalité prévue à l'article 3 de la Constitution pour les élections municipales, sous réserve de réciprocité. Deux directives encadrent le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants européens dans les États membres où ils résident :
– la directive n° 94/80/CE du 19 décembre 1994 transposée par la loi organique n° 98-204 du 25 mai 1998 (pour les élections municipales),
– la directive n° 93/109/CE du 6 décembre 1993 (pour les élections européennes).

La participation des citoyens non-français de l'Union européenne à ces élections est subordonnée à l'inscription de ces derniers sur une liste électorale complémentaire spécifique à chaque type d'élection.
Les ressortissants européens bénéficient des mêmes conditions d'inscription que les Français.
Il n'existe pas d'inscription d'office pour les ressortissants de l'Union européenne.
L'existence de deux listes distinctes est justifiée par le fait qu'un citoyen de l'Union européenne non français peut souhaiter participer aux élections municipales en France sans participer à l'élection des représentants de la France au Parlement européen, ou l'inverse.

Pour pouvoir être inscrits sur les listes électorales, les intéressés doivent :
– bien entendu, avoir la nationalité d'un des États de l'Union autre que la France ;
– avoir 18 ans accomplis ;
– jouir de leurs droits civiques tant en France que dans leur pays d'origine. À ce titre ils rempliront une déclaration sur l'honneur ;
– Résider en France depuis six mois au moins.

En sus des justifications exigibles de ces derniers, le ressortissant européen doit produire une déclaration écrite précisant, selon la nature de l'élection :
– En cas d'inscription sur une liste électorale complémentaire en vue de participer aux élections européennes : sa nationalité, son adresse en France, la circonscription où il exerçait son droit de vote dans son pays d'origine, attestant qu'il n'est pas déchu du droit de vote dans celui-ci et qu'il n'exercera son droit de vote qu'en France (élections au Parlement européen) ;
– En cas d'inscription sur une liste électorale complémentaire en vue de participer aux élections municipales : sa nationalité, son adresse en France et qu'il n'est pas déchu de son droit de vote dans l'État dont il est ressortissant (élections municipales).

S'agissant de l'inscription sur la liste électorale complémentaire dressée pour l'élection des représentants français au Parlement européen, l'attention des résidents ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France doit être appelée, au moment du dépôt de leur demande, sur le fait que leur inscription en France les prive automatiquement du droit de participer à l'élection des représentants au Parlement européen dans un autre État de l'Union.

En revanche, s'agissant des élections municipales, rien n'interdit à un résident ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France d'être inscrit sur une liste complémentaire en France et de participer à une élection municipale dans un autre État de l'Union.
Les citoyens de l'Union peuvent demander toute l'année leur radiation. L'électeur qui souhaite être radié en vue d'un scrutin en particulier, doit déposer sa demande avant le sixième vendredi précédant l'élection des représentants au Parlement européen ou l'élection municipale.
Les décisions du maire relatives à l'inscription ou la radiation d'un citoyen non français de l'Union européenne sont transmises dans un délai de deux jours à l'INSEE par voie dématérialisée par l'intermédiaire du système gestion du REU.

### ▷ Communication des listes électorales

En application de l'article L. 37 du code électoral, tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie (ou photocopie) de la liste électorale ainsi que des tableaux rectificatifs, sous réserve toutefois que l'intéressé s'engage sur l'honneur à ne pas faire un usage purement commercial de la liste électorale qui lui sera communiquée.
Rien ne s'oppose, lorsque les listes électorales sont gérées par des moyens informatiques, à ce que copie soit délivrée à l'intéressé sous forme de support informatique, sous réserve, bien entendu, du juste paiement de la prestation ainsi fournie. Le maire devra veiller à ce que tous les demandeurs soient traités de la même manière et que nul ne soit dispensé de payer le prix de la prestation en cause (CE, 3 janvier 1975, élections municipales de Nice).

### ▷ Les principales opérations préalables à un scrutin relatives à la liste électorale

- 6e vendredi précédant le scrutin : date limite d'inscription sur les listes électorales.
- 24e / 21e jour précédant le scrutin : réunion de la commission de contrôle.
- Un tableau des inscriptions et des radiations intervenues depuis sa précédente publication est mis à disposition des électeurs par le maire le lendemain de la réunion de la commission de contrôle. Si cette dernière n'a pas pu délibérer, le tableau est publié, tel qu'extrait du répertoire électoral unique, par défaut au plus tard vingt jours avant le scrutin par les services de la mairie.
- Établissement et publication du tableau des inscriptions prises en application de l'article L. 30 et des radiations intervenues depuis la réunion de la commission de contrôle au plus tard 5 jours avant le scrutin.

## c. Le recensement citoyen

Tout Français âgé de seize ans doit spontanément se faire recenser auprès de sa mairie ou du consulat s'il habite à l'étranger (article L. 113-1 du code du service national). Cette formalité est obligatoire pour pouvoir se présenter aux concours et examens publics.
Les modalités pour se faire recenser dépendent de l'âge : si le jeune est mineur, il peut faire la démarche seul ou se faire représenter par l'un de ses parents ; si le jeune est majeur, il doit faire la démarche seul.
La démarche s'effectue en se rendant à la mairie du domicile, si le jeune habite en France, ou au consulat ou à l'ambassade de France, si le jeune réside à l'étranger. Dans certaines communes, il est également possible de se faire recenser par internet.

Cette compétence du maire, qu'il effectue au nom de l'État, doit être distinguée des opérations de recensement général de la population qui sont effectuées au nom de la commune et qui peuvent être transférées à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre.

Lors du recensement, il convient de faire une déclaration sur laquelle sont indiquées les informations suivantes :
– le nom (nom de famille et éventuellement nom d'usage), les prénoms, la date et le lieu de naissance du jeune concerné, ainsi que les mêmes éléments concernant ses parents,
– l'adresse de son domicile,
– la situation familiale, scolaire, universitaire ou professionnelle.
Il faudra également fournir les documents suivants :
– une pièce d'identité justifiant de la nationalité française (carte nationale d'identité ou passeport, par exemple) ;
– un livret de famille à jour
Il n'est pas nécessaire de fournir un justificatif de domicile.
Les jeunes Français de naissance doivent se faire recenser entre le jour de leurs 16 ans et le dernier jour du 3e mois qui suit celui de l'anniversaire. Les jeunes devenus Français entre 16 et 25 ans doivent se faire recenser dans le mois qui suit la date d'acquisition de la nationalité française.
Les jeunes qui auraient pu répudier ou décliner la nationalité française, mais qui ne l'ont pas fait, doivent se faire recenser dans le mois qui suit leurs 19 ans.
Si les délais ont été dépassés, il est toutefois possible de régulariser sa situation jusqu'à l'âge de 25 ans en procédant de la même manière que pour un recensement classique.
À la suite du recensement, la mairie (ou l'autorité consulaire) délivre une attestation de recensement. Cette attestation est notamment nécessaire pour se présenter aux examens et concours publics (dont le permis de conduire) avant l'âge de 25 ans. La mairie (ni l'autorité consulaire) ne délivre pas de duplicata. Cette attestation doit donc être conservée soigneusement. En cas de perte ou de vol, il est toutefois possible de demander un justificatif de recensement au centre du service national dont vous dépendez.
Le recensement permet à l'administration de convoquer le jeune pour qu'il effectue la journée défense et citoyenneté. Après le recensement, il est donc nécessaire d'informer les autorités militaires de tout changement de situation (changement de domicile ou changement de situation familiale ou professionnelle).
Le recensement permet également l'inscription d'office du jeune sur les listes électorales à ses 18 ans, ainsi que son invitation éventuelle à une cérémonie de citoyenneté.

Si le jeune est atteint d'un handicap, et qu'il souhaite être dispensé de la journée défense et citoyenneté, il peut présenter dès le recensement sa carte d'invalidité.
En cas d'absence de recensement dans les délais, l'irrégularité est sanctionnée par le fait :
– de ne pas pouvoir participer à la journée défense et citoyenneté,
– de ne pas être inscrit sur les listes électorales dès 18 ans,
– de ne pouvoir passer aucun concours ou examen d'État (bac ou permis de conduire par exemple) avant l'âge de 25 ans.

## d. Les cérémonies patriotiques

### ▷ Les cérémonies patriotiques officielles

*Décret n° 89-655 du 13 septembre 1989 modifié relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires*

Les cérémonies publiques sont organisées sur ordre du Gouvernement, mais également par des autorités locales qui peuvent prendre l'initiative d'instituer des journées de commémoration d'événements historiques, sous la présidence du Préfet ou d'un représentant de l'État.
Le Maire est responsable du déroulement des cérémonies publiques dans sa commune.

*Article L. 2212-2 du CGCT*

Il s'agit des manifestations nationales tendant à entretenir la mémoire collective sur un évènement et à rendre hommage à des acteurs ou victimes de cet évènement.

En voici la liste :
– 11 mars : Journée nationale d'hommage aux victimes du terrorisme
– 19 mars : Journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc
– 7 avril : Commémoration annuelle du génocide des Tutsi
– 24 avril : Commémoration annuelle du génocide arménien de 1915
– Dernier dimanche d'avril : Journée nationale du souvenir des victimes et des héros de la déportation
– 8 mai : Anniversaire de la victoire du 8 mai 1945
– Deuxième dimanche de mai : Fête nationale de Jeanne d'Arc, fête du patriotisme
– Commémoration en France métropolitaine de l'abolition de l'esclavage (Paris et chef lieu de département)

– 10 mai : Commémoration annuelle en France métropolitaine de l'abolition de l'esclavage
– 23 mai : Journée nationale en hommage aux victimes de l'esclavage colonial
– 27 mai : Journée nationale de la Résistance
– 8 juin : Journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » en Indochine
– 18 juin : Journée nationale commémorative de l'appel historique du général de Gaulle à refuser la défaite et à poursuivre le combat contre l'ennemi
– 14 juillet : Fête nationale
– 16 juillet : (ou dimanche suivant le 16 juillet) Journée nationale commémorative des persécutions racistes et antisémites et d'hommage aux « Justes » de France
– 25 septembre : Journée nationale d'hommage aux harkis et autres membres des formations supplétives
– 11 novembre : commémoration de l'Armistice du 11 novembre 1918 et hommage rendu à tous les morts pour la France
– 5 décembre : Journée nationale d'hommage aux « morts pour la France » pendant la guerre d'Algérie et les combats du Maroc et de la Tunisie

### ▷ Préparer une cérémonie commémorative officielle

Outre une mission d'information et de sensibilisation des administrés de leur commune aux questions de défense, le correspondant défense est l'interlocuteur privilégié des autorités militaires et des associations civiques et patriotiques pour l'organisation sur le plan local des cérémonies relatives au devoir de mémoire. Désigné parmi les membres du conseil municipal selon les règles démocratiques en vigueur, il est le coordonnateur de ces manifestations. Dans les communes dont la population est peu nombreuse et dont le conseil municipal est restreint, le maire peut être nommé correspondant défense.

La police municipale et les membres d'associations patriotiques doivent être vigilants à ce que les personnes présentes dans l'environnement immédiat du monument observent un comportement décent et respectueux en particulier pendant l'exécution de la sonnerie aux morts et de la Marseillaise.

Quand des élèves des écoles, collèges et lycées participent à la cérémonie, il est essentiel de les informer sur le cérémonial, de bien leur spécifier ce qu'ils ont à faire, sans omettre un rappel sur la tenue vestimentaire et le comportement à adopter dans cette situation.

## ▷ Déroulement type

Généralement, les cérémonies se déroulent devant le monument aux morts de la commune et peuvent comprendre la levée des couleurs, des allocutions, des chants ou l'exécution de morceaux de musique, un dépôt de gerbes et la remise éventuelle des décorations en fin de cérémonie (on rend d'abord hommage aux morts avant de rendre hommage aux vivants).
Quand une cérémonie comprend un appel des morts, ce dernier prend place juste avant le dépôt de gerbes et fait l'objet d'un déroulement précis.

**Chronologie des différentes phases**

– Mise en place du détachement d'honneur.
– Mise en place des porte-drapeaux de part et d'autre du monument.
– Mise en place des spectateurs, des amicales et des personnalités locales.
– Arrivée et honneurs aux autorités civiles et militaires.
– Montée des couleurs.
– Exécution de chants, de marches, d'hymnes, lecture de textes divers en rapport avec la commémoration.
– Lecture des messages officiels en terminant par l'autorité qui préside.
– Appel des morts.
– Dépôt de gerbes.
– Sonnerie « aux Morts », minute de silence, refrain de la Marseillaise.
– Honneurs et départ des autorités civiles et militaires.

À l'issue de la cérémonie, les autorités vont saluer et remercier les porte-drapeaux et le chef de la formation musicale.

## ▷ Rangs et préséances des autorités invitées individuellement à une cérémonie publique

*Décret 89-655 du 13 septembre 1989 modifié - Article 3*

1. Le préfet, représentant de l'État.
2. Les députés.
3. Les sénateurs.
4. Les représentants au Parlement européen.
5. Le président du conseil régional ou, dans les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, le président du conseil exécutif de Corse, le président de l'assemblée de Corse.
6. Le président du conseil départemental.
7. Le maire de la commune concernée.
8. Le général commandant la région terre, l'amiral commandant la région maritime, le général commandant la région aérienne, le général commandant la région de gendarmerie.

9. Le président de la cour administrative d'appel, le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour ou, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, le président du tribunal supérieur d'appel et le procureur de la République près ce tribunal.
10. L'amiral commandant l'arrondissement maritime, le général commandant la région de gendarmerie.
    Dans les départements et les collectivités territoriales d'outre-mer, l'autorité militaire exerçant le commandement supérieur des forces armées.
11. Les dignitaires de la Légion d'honneur, les Compagnons de la Libération et les dignitaires de l'ordre national du Mérite.
12. Le président du Conseil économique, social et environnemental de la région, ou, dans les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, le président du conseil économique, social et culturel de Corse, les membres du conseil exécutif de Corse.
    Dans les départements d'outre-mer, le président du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement.
13. Le président du tribunal administratif, le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République près ce tribunal ou, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, le président du tribunal de première instance et le procureur de la République près ce tribunal, le président de la chambre régionale des comptes.
14. Les membres du conseil régional ou, dans les départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, les membres de l'assemblée de Corse.
15. Les membres du conseil départemental.
16. Les membres du Conseil économique, social et environnemental.

## 4. VOS POUVOIRS DE POLICE

### L'essentiel

Le maire est l'autorité de police administrative au nom de la commune. Il possède des pouvoirs de police générale lui permettant de mener des missions de sécurité publique, tranquillité publique et salubrité publique. Il exerce ses pouvoirs au nom de la commune, sous le contrôle administratif du préfet.

Il a compétence pour exercer son pouvoir de police sur l'ensemble du territoire communal. Il exerce son pouvoir de police sur le domaine public comme sur le domaine privé de la commune, ainsi que sur les propriétés privées. Il exerce la police de la circulation des routes nationales, départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation.

Le pouvoir de police confié au maire est un pouvoir qui lui est propre, qu'il est seul à pouvoir mettre en œuvre.

Il peut déléguer ses pouvoirs de police à un adjoint ou à un conseiller municipal.
Le pouvoir de police générale du maire ne peut en aucun cas être transféré au président d'un EPCI. Seuls les pouvoirs de police spéciale limitativement énumérés à l'article L. 5211-9-2 du CGCT peuvent faire l'objet d'un transfert.
Les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'État. Le régime de la police d'État peut également être établi dans d'autres communes en fonction de leurs besoins en matière de sécurité qui s'apprécient au regard de plusieurs critères (population permanente et saisonnière, situation de la commune dans un ensemble urbain et caractéristiques de la délinquance).
Dans les communes où le régime de la police d'État a été instauré, il incombe aux forces de police étatisées d'exécuter les arrêtés de police du maire. Le préfet exerce les pouvoirs de police lui permettant de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, à l'exception des bruits de voisinage, et d'assurer le bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements de personnes.
Dans ces communes, tous les autres pouvoirs de police sont exercés par le maire, y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.
En sa qualité d'officier de police judiciaire, un maire (ou un adjoint) est tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes et délits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions, en application de l'article 40 du code de procédure pénale.
La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.
Les domaines d'exercice des pouvoirs de police spéciale du maire sont variés : l'habitat, la circulation et le stationnement, la protection des mineurs, l'environnement, l'urbanisme, les activités professionnelles, les réunions, les loisirs, la santé publique, les funérailles et les lieux de sépulture, etc.
Afin d'assurer au mieux ses pouvoirs de police, le maire est tenu de mettre en œuvre les moyens normatifs et matériels nécessaires. Il doit donc pouvoir compter sur les personnels chargés d'exécuter les actes de police et veiller au respect des règles applicables.

## a. Police administrative

### ▷ La place du maire dans l'exercice des pouvoirs de police administrative générale

Le maire est l'autorité de police administrative au nom de la commune. Il possède des pouvoirs de police générale lui permettant de mener des missions de sécurité publique, tranquillité publique et salubrité publique. Il exerce ses pouvoirs au nom de la commune, sous le contrôle administratif du préfet (article L 2122-24 du CGCT). Le pouvoir de police administrative du maire est un pouvoir normatif qui lui permet d'édicter des mesures réglementaires et individuelles (il ne doit pas être confondu avec les missions des services de police municipale).

**Remarque –** Il ne faut pas confondre police administrative générale et police spéciale. Outre le pouvoir du maire en matière de police générale, divers textes spécifiques confient au maire des pouvoirs particuliers de police qui fondent « les polices spéciales ». Ceux-ci visent des situations spécifiques (certaines catégories d'administrés ou d'activités) et peuvent rechercher des objectifs plus précis, en prévoyant le cas échéant des procédures spécifiques.

Ex :
- police des funérailles et des lieux de sépulture ;
- police des établissements recevant du public ;
- police de la publicité extérieure ;
- police de la circulation et du stationnement ;
- police des immeubles menaçant ruine ;
- police des animaux dangereux et errants, etc.

Dans ce cadre, le maire agit au nom de l'État ou au nom de la commune en fonction de la police spéciale concernée.

### ▷ L'étendue territoriale des pouvoirs du maire

Le maire a compétence pour exercer son pouvoir de police sur l'ensemble du territoire communal, y compris sur le domaine public maritime (compétence qui s'exerce sur la partie terrestre du rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux), ainsi que sur les plans d'eau situés sur le territoire de la commune.
Il exerce son pouvoir de police sur le domaine public comme sur le domaine privé de la commune, ainsi que sur les propriétés privées (il peut notamment enjoindre aux propriétaires de prendre certaines mesures).

Il exerce la police de la circulation des routes nationales, départementales et des voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation. En revanche, à l'extérieur de l'agglomération, le maire n'est pas compétent pour réglementer la circulation et le stationnement sur les voies départementales (qui relèvent du pouvoir de police du président du conseil départemental en application de l'article L. 3221-4 du CGCT) et nationales (routes nationales et autoroutes qui relèvent du pouvoir de police du préfet).

**Remarque –** La notion de voie de communication correspond à la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, c'est-à-dire toutes les voies ouvertes au public, qu'elles fassent partie du domaine public communal, du domaine privé communal (chemins ruraux) ou qu'elles demeurent propriété privée. Par conséquent, lorsqu'une voie privée ou une galerie marchande est ouverte au public, le maire dispose de ses pouvoirs de police.

La police des aérodromes et des installations aéronautiques (aéroports...) relève du préfet. Le maire n'exerce donc aucun pouvoir de police générale sur ces emprises. S'agissant de l'espace aérien, le maire n'a également aucune compétence pour réglementer, par exemple, l'usage des drones.
Le maire est compétent, dans les communes autres que Paris, pour délivrer les autorisations de stationnement de bateaux le long des berges.

### ▷ Le caractère personnel des pouvoirs de police

Le pouvoir de police confié au maire est un pouvoir qui lui est propre, qu'il est seul à pouvoir mettre en œuvre.
Le conseil municipal ne peut pas prendre de mesures de police administrative, elles seraient entachées d'incompétence. Par exemple, une délibération du conseil municipal ne peut pas enjoindre au maire de prendre des mesures de police. Par conséquent, il n'existe pas de contrôle du conseil municipal sur le maire en sa qualité d'autorité municipale de police administrative.

### ▷ Les délégations des pouvoirs de police

La délégation à un adjoint : le maire peut déléguer ses pouvoirs de police à un adjoint, par arrêté régulièrement publié.
La délégation à un conseiller municipal : le maire peut également déléguer ses pouvoirs à un conseiller municipal en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints, ou dès lors que les adjoints sont tous titulaires d'une délégation.

Les délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées, et prennent fin au plus tard lors du renouvellement électoral.
L'interdiction des délégations unilatérales et contractuelles à des personnes privées : le maire ne peut pas déléguer son pouvoir de police de manière unilatérale, ni par un contrat. Le maire ne peut déléguer à une personne privée l'exercice même du pouvoir de police, notamment le pouvoir de prendre des mesures normatives (arrêtés) en matière de police ou le pouvoir de procéder au contrôle de leur respect. Il ne peut donc pas placer des forces de police sous l'autorité de personnes privées. En revanche, des services publics qui ont pour objet de fournir des moyens matériels en appui du pouvoir de police peuvent être délégués par la commune compétente (exemple : la gestion des fourrières animales, la capture et mise en fourrière des chiens errants et l'enlèvement des cadavres d'animaux).

### ▷ Les transferts de pouvoirs de police spéciale

Le pouvoir de police générale du maire ne peut en aucun cas être transféré au président d'un EPCI. Seuls les pouvoirs de police spéciale limitativement énumérés à l'article L. 5211-9-2 du CGCT peuvent faire l'objet d'un transfert.
Il existe deux procédures de transfert aux présidents des EPCI à fiscalité propre.
La première procédure est un mécanisme de transfert de plein droit d'un pouvoir de police spéciale au président de l'EPCI, lorsque cet établissement exerce la compétence correspondante. Toutefois, le maire conserve le pouvoir de police s'il a notifié son opposition au président de l'EPCI dans les délais prévus par la loi.

> La décision par laquelle un maire s'oppose au transfert de ses pouvoirs de police doit être notifiée au président de l'EPCI et transmise, au titre du contrôle de légalité, au représentant de l'État dans le département.

Sont ainsi transférées en l'absence d'opposition du maire :
– la police de la réglementation de l'assainissement (règlements d'assainissement, dérogations au raccordement au réseau public de collecte) au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'assainissement ;
– la police de la réglementation de la collecte des déchets ménagers (règlements de collecte des déchets) au président de l'EPCI à fiscalité propre (ou du syndicat de communes ou du syndicat mixte) compétent en matière de collecte des déchets ménagers ;
– la police de la réglementation du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (interdiction de stationnement en dehors des aires) au

président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de réalisation des aires d'accueil ;
– la police de la circulation et du stationnement au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie ;
– la police de la délivrance des autorisations de stationnement de taxi au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de voirie ;
– les polices spéciales de l'habitat au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'habitat (article 75 de la loi du 24 mars 2014).

La seconde procédure intervient sur proposition d'un ou de plusieurs maires des communes membres et après accord de tous les maires et du président de l'EPCI à fiscalité propre (sans qu'il soit besoin de solliciter l'avis des conseils municipaux). Le transfert est ensuite finalisé par un arrêté préfectoral sans qu'il soit prévu pour le préfet de possibilité de s'y opposer. Peuvent ainsi être transférées au président de l'EPCI à fiscalité propre selon cette procédure :
– la police de l'organisation de la sécurité des manifestations culturelles et sportives (possibilité d'enjoindre à l'organisateur la mise en place d'un service d'ordre) lorsqu'elles sont organisées dans des établissements communautaires ;
– la police de la défense extérieure contre l'incendie (planification des points d'eau incendie) lorsque l'EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de service public de défense extérieure contre l'incendie (alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours).

Par ailleurs, il y a des cas où le maire est dessaisi de certaines compétences :

### ▷ Les communes à police étatisée

D'une part, les communes chefs lieux de département sont placées sous le régime de la police d'État. D'autre part, le régime de la police d'État peut également être établi dans d'autres communes en fonction de leurs besoins en matière de sécurité qui s'apprécient au regard de plusieurs critères (population permanente et saisonnière, situation de la commune dans un ensemble urbain et caractéristiques de la délinquance).
Ce régime est institué par arrêté conjoint des ministres compétents lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci, par décret en Conseil d'État dans le cas contraire.
Dans les communes où le régime de la police d'État a été instauré (articles L. 2214-3 et L. 2214-4 du CGCT), il incombe aux forces de police étatisées d'exécuter les arrêtés de police du maire. Le préfet exerce les pouvoirs de police lui permettant :

– de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, à l'exception des bruits de voisinage ;
– d'assurer le bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements de personnes.

Dans ces communes, tous les autres pouvoirs de police sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

### ▷ La ville de Paris

À Paris, le pouvoir de police est partagé entre le maire et le préfet de police. Le préfet de police reste l'autorité principale et de droit commun en matière de police administrative générale. Il détient à titre principal la charge de faire respecter l'ordre public dans Paris et de réprimer les atteintes à la tranquillité publique. Pour ce faire, sa compétence est exclusive.

En matière de police administrative générale, le maire de Paris reste compétent dans les domaines suivants :
– salubrité publique sur la voie publique et salubrité des bâtiments, sauf en ce qui concerne certains établissements recevant du public ;
– bruits de voisinage ;
– maintien du bon ordre dans les foires et marchés ;
– baignades ;
– funérailles et lieux de sépulture.

Par ailleurs, le maire est l'autorité de police de droit commun en matière de circulation et de stationnement. Il exerce également la police de la conservation du domaine public de la ville de Paris.

### ▷ Les communes des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne

Les communes de ces trois départements présentent des spécificités au regard des prérogatives, d'une part, du représentant de l'État dans le département, d'autre part, du préfet de police.

**• Les prérogatives du représentant de l'État dans le département**

Dans ces départements, le représentant de l'État exerce la police de la voie publique sur les routes à grande circulation, y compris en matière de liberté et de sûreté ainsi que les attributions de police étatisée dans les communes où la police est étatisée.

Sous la surveillance du préfet et sans préjudice des attributions qui leur sont conférées par les lois, les maires des communes de ces départements restent chargés de la voirie communale, de la liberté et de la sûreté de la

voie publique, de l'établissement, de l'entretien et de la conservation des édifices communaux, des cimetières, promenades, places, rues et voies publiques ne dépendant pas des voiries nationales et départementales, etc.

**• Les prérogatives du préfet de police**

Dans ces départements, la prévention des risques relève de la compétence du maire et du préfet agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police. Le secours et la défense contre l'incendie reviennent, quant à eux, au préfet de police qui peut déléguer ses compétences aux préfets des départements concernés.

### ▷ Les communes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle

Les maires des communes de ces départements ont des pouvoirs de police voisins de ceux des maires des communes des autres départements moyennant quelques différences inhérentes, notamment, aux règles du droit local.

Ainsi, si l'article L. 2542-1 du CGCT précise que certaines dispositions en matière de police ne sont pas applicables aux communes de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les articles L. 2542-2 à L. 2542-13 permettent notamment au maire d'intervenir en matière de :

– sécurité, salubrité et tranquillité publiques ;
– bon ordre ;
– police des campagnes ;
– transports de corps ;
– inspection des foyers de cheminées ;
– comblement de trous et fossés.

Dans les communes de ces départements où a été instituée une police d'État, le maire reste investi, dans certains domaines, des pouvoirs de police conférés aux autorités municipales (bruits de voisinage, prévention et cessation des accidents et fléaux calamiteux, inspection sur la fidélité du débit des denrées, transport et inhumation des personnes décédées, etc.).

Dans ces départements, les dispositions relatives au pouvoir de substitution du préfet en matière de police municipale et de permissions de voirie énoncés aux articles L. 2215-1 et L. 2215-4 du CGCT ne sont pas applicables. Toutefois, le préfet demeure compétent, en vertu de l'article 11 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, pour prendre des mesures de police afin de prévenir ou faire cesser les troubles à l'ordre public. Ce pouvoir de police permet au préfet de prendre aux mêmes fins, sous le contrôle du juge, des mesures de réquisition. De même, en vertu

de leurs pouvoirs de police administrative générale et nonobstant les dispositions particulières qui les concernent, les préfets des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle peuvent, comme tout préfet de département, prendre les mesures qu'ils estiment nécessaires pour faire respecter l'ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques et qui, eu égard à leur nature et à leur objet, doivent être prises à une échelle qui excède le territoire d'une seule commune.

### ▷ Le pouvoir de substitution du préfet

Conformément à l'article L. 2215-1 du CGCT, le préfet de département dispose de la possibilité de se substituer au maire lorsque ce dernier ne fait pas usage de son pouvoir de police générale (salubrité, sûreté et tranquillité publique). Il peut également exercer le pouvoir de police générale lorsque les mesures nécessaires excèdent le territoire d'une commune.
Le préfet peut se substituer à un maire défaillant dans l'exercice de son pouvoir de police générale. Le préfet doit obligatoirement mettre en demeure le maire de faire usage de son pouvoir de police, dans un délai déterminé. Si le maire reste inactif, le préfet se trouve fondé à intervenir. Dans ce cas, le préfet se substitue donc au maire et agit au nom de la commune. En conséquence, la commune conserve la responsabilité de la mesure prise.
Le préfet peut également se substituer au maire pour l'exercice de certaines polices spéciales dans les conditions prévues par la loi spéciale.
Le préfet est, par ailleurs, seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dès lors que le champ d'application dépasse le territoire d'une seule commune. Dans ce cas, le préfet ne se substitue pas aux maires, et il est la seule autorité compétente. Une faute engage donc la seule responsabilité de l'État.
Enfin, en cas d'urgence, le préfet peut réquisitionner tout bien ou service, ou requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que ses moyens ne lui permettent pas de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police. Cette réquisition prise par arrêté motivé, adressé à l'ensemble des communes du département, une partie d'entre elle ou une seule, précise la nature des prestations requises, la durée et les modalités d'application.

## b. Police judiciaire

Conformément aux dispositions de l'article 16 (1°) du code de procédure pénale, le maire et ses adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire. L'exercice de ce pouvoir s'effectue sous le contrôle du procureur de la République (article L. 2122-31 du CGCT).

Ils peuvent, en particulier sur les instructions du procureur de la République (article 41 du code de procédure pénale) ou du juge d'instruction (article 81, alinéa 6 du même code), être amenés à diligenter des enquêtes sur la personnalité des personnes poursuivies ainsi que sur leur situation matérielle, familiale ou sociale.
En sa qualité d'officier de police judiciaire, un maire (ou un adjoint) est tenu de signaler sans délai au procureur de la République les crimes et délits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Dans le respect des dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale, le maire est informé sans délai, par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationale, des infractions causant un trouble grave à l'ordre public commises sur le territoire de la commune (article L.132-3 du code de la sécurité intérieure).
En pratique, ces missions sont surtout confiées aux maires des communes où il n'existe pas d'autres officiers de police judiciaire.
En outre, l'article L. 132-3 du code de la sécurité intérieure, précise que :
– le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune ;
– le maire est informé, à sa demande, par le procureur de la République, des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites engagées, des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent ces mêmes infractions ;
– il est également informé, à sa demande, par le procureur de la République, des suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de sa commune par les agents de police municipale ;
– il est informé par le procureur de la République des jugements devenus définitifs ou des appels interjetés lorsque ces décisions concernent des infractions signalées par lui en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

## c. Police municipale

*Article L. 2212-2 du CGCT*

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Les mesures prises par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police doivent viser l'un des buts prévus par cet article au moyen d'une action adaptée et proportionnée au but à atteindre. Le maire ne peut donc pas prendre de mesures de police ayant pour but la satisfaction d'intérêts privés ou d'un intérêt public autre que l'ordre public. Le juge administratif a ainsi été amené à annuler de nombreux arrêtés qui

poursuivaient un but autre que l'intérêt général ou qui prévoyaient des interdictions trop larges, comme les arrêtés anti-mendicité ou l'interdiction de certaines tenues de bain sur les plages. À l'inverse, l'inaction du maire, alors qu'il existe un danger ou un risque de trouble à l'ordre public, est susceptible d'engager la responsabilité de la commune.

**Les domaines d'exercice des pouvoirs de police du maire** sont :

### ▷ L'habitat

Le maire est compétent en matière d'immeubles menaçant ruine, constituant un danger pour la sécurité publique ; il peut prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments, édifices menaçant ruine, le cas échéant sous astreinte. Il peut également ordonner l'évacuation, l'interdiction d'accès ou d'occupation des immeubles en cause. Lorsque la menace provient de causes inhérentes à la construction, nées soit du défaut d'entretien, soit de vices de construction, soit de la vétusté, le maire intervient sur le fondement des dispositions des articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Il intervient au titre de son pouvoir de police administrative générale lorsque le danger est causé par un événement naturel extérieur tel qu'un éboulement, un affaissement de sol, une inondation ou un incendie.

Outre les compétences que le maire tient du 5° de l'article L. 2212-2 du CGCT, qui lui confie « le soin de prévenir (...) et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux (...) tels que les incendies », le maire peut user de ses pouvoirs de police générale pour assurer la protection des immeubles et bâtiments contre les incendies et imposer des précautions ou sujétions qui relèvent normalement de l'initiative des propriétaires.

Sur proposition du service municipal du logement et après avis du maire, le représentant de l'État dans le département peut procéder, par voie de réquisition, pour une durée maximum d'un an renouvelable, à la prise de possession partielle ou totale des locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés (article L. 641-1 du code de la construction et de l'habitation). Sur le fondement de ses pouvoirs de police administrative générale, le maire est aussi en droit de prononcer la réquisition des locaux nécessaires au logement des familles sans abris, mais seulement en cas d'urgence incompatible avec le recours aux mécanismes de droit commun et à titre exceptionnel, notamment lorsque le défaut de logement de la famille en cause est de nature à apporter un trouble grave à l'ordre public.

### ▷ La circulation et le stationnement

Le maire exerce cette police sur les routes nationales, départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations. L'autorité de police municipale exerce sa compétence sur les voies ouvertes à la circulation publique, y compris les voies privées ouvertes à la circulation publique, et non sur les voies affectées à l'usage strictement privé de leur propriétaire.

**NB :** lorsqu'une voie communale délimite le territoire de deux communes, la police de la circulation doit être exercée en commun par les maires de ces deux communes ou à défaut par le préfet (CE, 9 mai 1980, n° 15533).

En premier lieu, la liberté de circulation et son corollaire, la liberté de stationnement, doivent naturellement s'exercer sur les voies ouvertes à la circulation publique. Pour les piétons, cette liberté est peu règlementée. Toutefois, un maire peut interdire la circulation sur un chemin pour des raisons de sécurité publique. Pour les véhicules, la liberté de circulation est nécessairement règlementée pour assurer son effectivité.
S'agissant de la circulation des véhicules, il peut prendre des mesures ponctuelles ou élaborer un « plan de circulation » qui définit les sens de circulation, la spécialisation des itinéraires, la séparation des trafics, l'implantation des feux, etc. Il peut interdire la circulation aux véhicules à moteur, ou la circulation de seulement certains véhicules dans certaines parties de la commune (ex : interdire la circulation dans un sens). Le maire peut également prescrire des limitations de vitesse plus rigoureuses que celles du code de la route si cela est justifié par des exigences de sécurité.
Enfin, il peut réglementer le stationnement ou l'interdire à la condition que ces mesures soient motivées. Les interdictions de stationnement ne peuvent, en principe, être générales ou absolues, sauf si la mesure est justifiée par l'étroitesse de la voie ou l'intensité du trafic.
Ses pouvoirs en la matière sont précisés par les articles L. 2213-1 à L. 2213-6-1 du CGCT.

### ▷ La protection des mineurs

Pour contribuer à la protection des mineurs et pour prévenir les troubles à l'ordre public qu'ils sont susceptibles de provoquer, le maire peut faire usage, en fonction de circonstances locales particulières, de ses pouvoirs de police générale pour mettre en place des arrêtés dits de « couvre-feu » des mineurs dans certaines zones de la commune, certains jours ou à certaines périodes de l'année. Ces arrêtés ont généralement pour objet d'interdire la circulation nocturne des mineurs de moins de 13 ans.

Toutefois, la légalité de mesures restreignant à cette fin la liberté de circulation des mineurs est subordonnée à la condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public auxquels ces mineurs seraient exposés ou dont ils seraient les auteurs dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées, qu'elles soient adaptées à l'objectif pris en compte et qu'elles soient proportionnées (Conseil d'État, 6 juin 2018, n° 410774).

### ▷ L'environnement

Le maire est chargé de prévenir les pollutions de toute nature, les accidents et fléaux calamiteux. Il peut interdire, par arrêté motivé, l'accès à certaines voies ou de certaines portions ou de certains secteurs aux véhicules dont la circulation est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétique, écologique, agricole, forestière ou touristique.

Le maire est chargé de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que le bruit (bruits de voisinages par exemple). Il peut prendre des mesures particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles, les activités s'exerçant sur la voie publique en dehors de celle relevant d'une mission de service public.

Le maire doit intervenir au titre de ses pouvoirs de police générale de la salubrité publique pour prévenir les pollutions. Il peut pour ce faire ordonner le balayage ou le déneigement des trottoirs et des caniveaux par les riverains de ces voies. Il surveille l'état des ruisseaux, rivières, étangs, mares, etc.

Concernant les animaux, les maires luttent contre la rage et les animaux dangereux. Il recueille les déclarations lui permettant d'identifier les propriétaires, il peut ordonner l'abattage des animaux en question. Chaque commune doit disposer du service d'une fourrière animale et il appartient au maire de prendre toutes les dispositions propres à empêcher la divagation des chiens et chats errants.

### ▷ L'urbanisme

Les pouvoirs du maire en matière de police trouvent à s'exercer dans le domaine de l'urbanisme.

En effet, le maire peut constater et dresser les infractions au code de l'urbanisme. Il peut également, dans les cas de construction sans permis de construire ou de construction poursuivie malgré une décision d'une juridiction administrative ordonnant que celle-ci soit interrompue, prescrire

par arrêté l'interruption des travaux ainsi que, le cas échéant, l'exécution, aux frais du constructeur, des mesures nécessaires à la sécurité des personnes ou des biens.
Il est prévu, en présence de constructions édifiées sans permis de construire, une autre sanction que l'interruption des travaux et qui, une fois que les travaux sont pratiquement achevés, est la seule qui puisse se révéler efficace : le maire peut s'opposer au raccordement de ces constructions aux réseaux publics (eau, gaz, électricité, téléphone).
Le maire est aussi compétent, lorsque la commune est dotée d'un PLU ou d'une carte communale, pour délivrer les permis de construire au nom de la commune.

### ▷ Les activités professionnelles

En vertu de ses pouvoirs de police générale, le maire peut être amené à réglementer les activités professionnelles sous réserve de ne pas édicter d'interdiction générale ou absolue, de ne limiter la liberté du commerce et de l'industrie que dans la mesure où cela est strictement nécessaire pour assurer le maintien de l'ordre public, et de respecter le principe d'égalité.
Le maire est en outre compétent pour délivrer aux taxis l'autorisation de stationnement sur la voie publique indispensable à l'exercice de leur profession et pour réglementer leur activité.
Le conseil municipal est seul compétent pour décider de la création d'un marché sur le territoire de la commune. En revanche, c'est au maire que revient le soin d'en réglementer l'organisation et d'en assurer le bon fonctionnement. Il lui incombe aussi d'assurer la sécurité des transactions et la salubrité des produits destinés à être vendus. Il peut s'il le souhaite établir un « règlement du marché » permettant de fixer les emplacements, les heures d'ouverture et les conditions de stationnement des véhicules par exemple.
Il peut interdire certaines activités de vente aux fins de protéger ou de rétablir le bon ordre, la sécurité ou la tranquillité (exemple : fermeture d'un magasin d'alimentation dans lequel plusieurs manquements aux règles d'hygiène ont été constatés). Il est aussi compétent pour faire respecter, dans les abattoirs, l'hygiène et la salubrité.

### ▷ Les réunions

Le maire peut utiliser ses pouvoirs de police en vue de maintenir le bon ordre dans les endroits où ont lieu des rassemblements, tels que les cafés ou les lieux de spectacle.
Les réunions publiques sont libres et ne sont pas soumises à autorisation préalable. Cependant, en cas de menace à l'ordre public présentant un caractère de gravité tel qu'une mesure moins contraignante est impossible ou en cas d'atteinte à la dignité de la personne humaine, l'autorité de police

pourra prononcer une interdiction. Les locaux communaux peuvent servir à des associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. Dans ce cas, le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés.

### ▷ Les loisirs

Le maire possède également des pouvoirs de police concernant les loisirs. Il exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage. Il délimite une ou plusieurs zones surveillées pour la baignade par exemple.
Le maire prend les mesures nécessaires pour signaler les dangers et limiter les risques pour les usagers dans le cadre des diverses activités de loisirs (ex : pistes de ski, escalade, canyoning, etc.).

### ▷ La santé publique

S'agissant des pouvoirs de police en matière de santé publique, il appartient au maire de faire respecter les règlements sanitaires départementaux qui comprennent par exemple des dispositions en matière d'hygiène publique, d'évacuation des eaux usées, d'entretien des bâtiments et de leurs abords.
Les maires des communes autres que Paris peuvent, à titre provisoire, décider d'hospitaliser d'office une personne frappée d'aliénation mentale en cas de danger imminent pour la sûreté des personnes. Le maire doit en référer au préfet dans un délai de 24 heures. En cas de dommage provoqué par cette personne, alors qu'aucune mesure n'a été prise par le maire, la responsabilité de la commune pourra être engagée pour faute simple.

### ▷ Les funérailles et les lieux de sépulture

Le maire exerce la police des funérailles. Les fermetures de cercueil, inhumations, crémations et exhumations sont ainsi soumises à autorisation du maire.
La police des lieux de sépulture relève également du maire : il est à cet égard responsable de l'entretien, doit veiller au bon état des sépultures, au maintien de l'ordre public et de la décence dans les cimetières (cf. la partie du présent guide dédiée au funéraire et le guide juridique relatif à la législation funéraire à l'attention des collectivités, sur le site internet de la DGCL).

## d. Les moyens d'action du maire

Afin d'assurer au mieux ses pouvoirs de police, le maire est tenu de mettre en œuvre les moyens normatifs et matériels nécessaires. Il doit donc pouvoir compter sur les personnels chargés d'exécuter les actes de police et veiller au respect des règles applicables.

### ▷ Les moyens normatifs

Le règlement : réglementer une activité consiste à l'encadrer dans des règles générales et impersonnelles afin de concilier l'ordre public et les libertés. Le but est de limiter l'exercice de l'activité en question pour des raisons d'intérêt général, mais pas de l'interdire de manière absolue.
Les actes individuels : le maire exerce son pouvoir de police par le biais d'actes individuels soit pour l'application de la règlementation qu'il a édictée (en accordant des autorisations ou des dérogations au régime général), soit directement pour exercer son pouvoir de police.
Ces actes sont exécutoires. Les arrêtés pris par le maire sont exécutoires lorsqu'ils remplissent deux conditions : une publicité adéquate (publication ou notification aux intéressés) et une transmission au préfet (sauf les décisions relatives à la circulation et au stationnement, ainsi que celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent, conformément au 2° de l'article L. 2131-2 du CGCT).

### ▷ Les actes matériels

Pour assurer l'exécution des mesures juridiques de police, le maire doit veiller à leur exécution par des actes matériels (installation de panneaux de signalisation par exemple) et demander aux agents compétents de s'assurer du respect de ces actes, de maintenir l'ordre et de constater les infractions aux arrêtés de police.

### ▷ Les agents chargés de mettre en œuvre les mesures de police

Afin d'assurer l'exécution des actes de police, le maire dispose de divers personnels : agents municipaux et personnels qui interviennent pour le compte de la commune.
Les agents municipaux, qu'ils soient gardes champêtres ou agents de police municipale, ont la qualité de fonctionnaires territoriaux. Les personnels de police intervenant au plan local peuvent être également des personnels d'État (gendarmerie et police nationales).

**Les gardes champêtres**

Ils sont nommés par le maire mais ils peuvent aussi faire l'objet d'un recrutement intercommunal par le biais d'un EPCI. Ils exercent des fonctions de police administrative et de police judiciaire. Ils sont chargés, avec la gendarmerie nationale, de la police des campagnes. Chaque commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres.
Ils sont notamment chargés d'assurer la sécurité routière, recherchent et constatent les délits et contraventions portant atteinte aux propriétés

forestières et rurales, les infractions sur les réserves naturelles classées, sur les espèces animales ou végétales protégées, etc. Les agents de police municipale
Les maires ont la possibilité de se doter d'un service d'agents de police municipale. Ils sont nommés par le maire mais leur recrutement peut être effectué au niveau intercommunal. Il est également possible de mettre en commun un ou plusieurs agents de police municipale entre plusieurs communes (article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure et suivants). Ils exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous l'autorité du maire, les tâches relevant de sa compétence, que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.
Ils sont chargés d'exécuter les arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions à ces arrêtés.

**Les agents spécialement assermentés**
La loi prévoit la possibilité pour certaines catégories d'agents communaux d'être assermentés pour rechercher et constater certaines infractions (ex : agents de surveillance de la voie publique pour certaines infractions en matière de stationnement).

**Les autres agents concourant aux tâches de police municipale**
Cela concerne les forces de police étatisées et la gendarmerie nationale. Dans les communes soumises au régime de la police d'État, les forces de police étatisées sont chargées d'exécuter les arrêtés de police du maire. Les forces de la gendarmerie et de la police nationales doivent également veiller à l'exécution des arrêtés de police du maire qui leurs sont transmis, en dressant des procès verbaux à ceux qui ne s'y conforment pas. Ils sont aussi susceptibles d'être requis par les maires, en cas de trouble à l'ordre public et s'il y a urgence.

**Le service d'incendie et de secours**
Les sapeurs pompiers sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ces services sont placés sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du préfet.

## e. Les sanctions

### ▷ Les sanctions administratives

Dans certains cas, et sous réserve du respect d'une procédure contradictoire, le maire peut infliger des amendes administratives, sans passer par la voie pénale, en cas de méconnaissance de certains de ses arrêtés de

police. Le produit de ces amendes administratives, à la différence de celui des amendes pénales, est directement recouvré au profit de la commune.
L'article L. 2212-2-1 du CGCT permet ainsi au maire, lorsqu'il existe un danger pour la sécurité des personnes et lorsque les manquements sont durables ou répétés, d'infliger une amende d'un montant maximum de 500 euros :

– en matière d'élagage et d'entretien des arbres et des haies ;
– en cas d'encombrement du domaine public par le dépôt de tout matériel ou le déversement de toute substance ;
– en cas d'occupation privative et à des fins commerciales du domaine public sans titre, ou non conforme au titre délivré, lorsqu'un tel titre est requis
– en cas de non-respect d'un arrêté de restrictions horaires pour la vente d'alcool à emporter sur le territoire de la commune.

Cette procédure n'est pas applicable aux personnes ayant installé sur la voie ou le domaine public les objets nécessaires à la satisfaction de leurs besoins élémentaires. Elle ne saurait donc en aucun cas permettre de sanctionner le racolage, la mendicité ou les personnes sans domicile fixe.
En outre, après avoir prononcé cette amende, le maire peut, faire procéder d'office, en lieu et place du contrevenant et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites pour faire respecter ses arrêtés de police.

### ▷ Les sanctions pénales

En sa qualité d'autorité de police judiciaire, il appartient au maire de constater les infractions à la loi pénale.
De manière générale, la méconnaissance d'un arrêté de police du maire est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 1re classe (article R. 610-5 du code pénal).
Des incriminations spécifiques répriment également certains comportements de manière généralement plus forte. C'est le cas par exemple en matière de circulation routière, du tapage et des bruits de voisinage, du dépôt sauvage de déchets, de la méconnaissance d'un arrêté de fermeture d'un établissement recevant du public, de l'implantation de publicités irrégulières, etc.

# 5. VOTRE STATUT

## a. Garanties pour les élus conservant une activité professionnelle

**L'essentiel**

Afin de disposer du temps nécessaire pour l'exercice de ses fonctions électives locales, le salarié ou l'agent public détenant un mandat de conseiller municipal peut bénéficier d'autorisations d'absence ou d'un crédit d'heures forfaitaire trimestriel.

Ces garanties sont destinées soit à prolonger les mesures leur offrant une certaine disponibilité pour l'exercice du mandat, soit à protéger les élus locaux de mesures discriminatoires.

### ▷ L'entretien individuel de début de mandat

Au début de leur mandat, tous les salariés membres du conseil municipal bénéficient, à leur demande, d'un entretien individuel avec leur employeur. Cet entretien doit permettre de définir les modalités concrètes d'articulation entre leur emploi et leur mandat électif, notamment au regard des temps d'absence.

*Articles L. 2123-1, et L. 2511-33 du CGCT pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon issus de l'article 90 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*

### ▷ Les autorisations d'absence

Les élus municipaux ont droit à des autorisations d'absence leur permettant de se rendre et participer aux séances plénières du conseil municipal, aux réunions des commissions dont ils sont membres et instituées par délibération du conseil municipal et aux réunions des assemblées délibérantes des organismes et bureaux où ils sont désignés pour représenter la commune.
Ce droit s'impose aux employeurs qui ne sont cependant pas obligés de rémunérer ces temps d'absence.
Pour bénéficier de ces facilités, l'élu doit informer son employeur par écrit, dès qu'il a connaissance de la date et de la durée de l'absence envisagée.

*Articles L. 2123-1, R. 2123-2 – et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon – du CGCT.*

### ▷ Les crédits d'heures

Indépendamment des autorisations d'absence, les maires, les adjoints et les conseillers municipaux salariés ou agents publics bénéficient d'un crédit d'heures afin de disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent et pour préparer les réunions des instances où ils siègent.

Pour bénéficier de ce crédit d'heures, l'élu doit informer son employeur par écrit, trois jours au moins avant son absence. L'employeur ne peut pas s'opposer à l'utilisation du crédit d'heures mais ne rémunérera pas le temps d'absence.

Pour les élus appartenant à des corps ou cadres d'emplois d'enseignants, le crédit d'heures est réparti entre le temps de travail effectué en présence des élèves et le temps complémentaire de service dont ils sont redevables. Ce crédit fait l'objet d'un aménagement en début d'année scolaire.

*Articles L. 2123-2 – et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon – du CGCT.*

**Caractéristiques du crédit d'heures**

Le crédit d'heures est forfaitaire et trimestriel. Les heures non utilisées dans un trimestre ne peuvent être reportées dans le trimestre suivant. Il est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail (35 heures). En cas de travail à temps partiel, le crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré. Il varie selon les fonctions de l'élu et la population de la commune.

Dans certaines communes, les conseils municipaux peuvent majorer la durée du crédit d'heures. Il s'agit des communes chefs-lieux de département, de canton, d'arrondissement, des communes sinistrées, des communes classées « stations de tourisme » au sens du code du tourisme, des communes dont la population a augmenté depuis le dernier recensement en raison de la mise en œuvre de travaux publics d'intérêt national (électrification, par exemple) et de celles qui, au cours d'au moins l'un des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. Cette majoration est au maximum de 30 % par élu et par an (articles L. 2123-4 et R. 2123-8 du CGCT).

**Le barème du crédit d'heures trimestriel selon les fonctions exercées et la taille de la commune**

| Taille de la commune (nombre d'habitants) | Maire | Adjoint | Adjoint ou conseiller municipal suppléant le maire | Conseiller municipal sans délégation de fonction | Conseiller municipal avec délégation de fonction |
|---|---|---|---|---|---|
| Moins de 10 000 hab. | 122 h 30 | 70 h | Même crédit d'heures que pour le maire dont l'élu assure la suppléance | 10 h 30 | Même crédit d'heures que pour l'adjoint de la même commune |
| De 10 000 à 29 999 hab. | 140 h | 122 h 30 | | 21 h | |
| De 30 000 à 99 999 hab. | 140 h | 140 h | | 35 h | |
| Plus de 100 000 hab. | 140 h | 140 h | | 70 h | |
| Arrondissements de Paris, Lyon, Marseille | 105 h | 52 h 30 | | 10 h 30 | |

*Lorsqu'un adjoint ou un conseiller municipal supplée le maire (en cas d'absence, de révocation ou de tout autre empêchement), il bénéficie pendant la durée de la suppléance, du crédit d'heures correspondant.*

Les conseillers municipaux qui bénéficient d'une délégation de fonction du maire ont droit au crédit d'heures correspondant prévu pour les adjoints.

### ▷ L'absence de rémunération pour les temps d'absence et la possibilité de compensation

Les conseillers municipaux exerçant une activité salariée ou non salariée, s'ils ne bénéficient pas d'indemnités de fonction, peuvent voir leur perte de revenus compensée par la commune ou l'organisme auprès duquel ils représentent cette dernière. La compensation intervient lorsque la perte de revenus résulte de la participation des intéressés aux séances et réunions précitées. S'ils ont la qualité de salarié, elle compense l'exercice de leur droit à un crédit d'heures ; s'ils détiennent une activité professionnelle non salariée, elle compense le temps consacré à l'administration de la commune ou de l'organisme précité et à la préparation des réunions des instances où ils siègent, dans la limite du crédit d'heures prévu pour les conseillers de la commune.

La compensation est limitée à soixante-douze heures par élu et par an. Chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à 1,5 fois le SMIC (article L. 2123-3 du CGCT). Soit un montant maximum au 1er janvier 2020 de 1 096,20 € (tarif horaire du SMIC au 1er janvier 2020 : 10,15 €). Elle est de même nature que l'indemnité de fonction et est donc soumise à la CSG et à la CRDS.

Ces dispositions s'appliquent aussi aux élus municipaux qui ont la qualité de fonctionnaire, et aux agents contractuels de l'État, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs.

### ▷ Le temps total d'absence

Le temps total d'absence utilisé au titre des autorisations d'absence et des crédits d'heures ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile (en décomptant cinq semaines de congés payés ainsi que les jours fériés). Les temps d'absence au travail résultant de l'usage par les élus locaux de leur droit aux autorisations d'absence et au crédit d'heures, sont assimilés à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés ainsi que des droits découlant de l'ancienneté.
Pour les salariés, cette notion s'apprécie sur la base de 35 heures par semaine civile, en décomptant 5 semaines de congés payés et les jours fériés. Pour les fonctionnaires, les agents contractuels de l'État, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs, la durée légale annuelle du travail pour une année civile est de 1 607 heures.

*Circulaire n° 2446 du 13 janvier 2005 relative aux facilités en temps bénéficiant aux fonctionnaires titulaires de mandats municipaux*

### ▷ Les garanties des élus locaux dans le monde professionnel

La loi offre aux élus locaux des garanties permettant à ceux-ci de ne pas être pénalisés à raison de leur mandat électif dans le cadre de leurs activités professionnelles.

**L'exercice du télétravail**

Au regard des contraintes liées au mandat municipal, le code général des collectivités territoriales impose à leur employeur de considérer les élus locaux comme faisant partie des salariés prioritaires au regard du droit de recours au télétravail, sous réserve que leur poste de travail y soit adapté (article L. 2123-1-1 du CGCT). Cet article ne constitue pas un droit au télétravail, ni un régime d'exception au regard des règles qui régissent le télétravail, mais vise à garantir la reconnaissance par l'employeur des sujétions particulières du mandat municipal.

*Article 89 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*

**L'assimilation des temps d'absence à une durée de travail effective au regard des droits acquis dans l'entreprise**

Les temps d'absence du travail, qui résultent de l'usage par les élus locaux de leur droit à autorisations d'absence et au crédit d'heures, sont assimilés à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.

**L'interdiction de sanctions et de discriminations dans le cadre de l'activité professionnelle**

La loi proscrit toute discrimination à l'égard des élus locaux dans le cadre de leur activité professionnelle (article L. 1132-1 du code du travail). Ainsi, aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut être effectuée en raison des absences intervenues en application du droit aux autorisations d'absence et au crédit d'heures sans l'accord de l'élu concerné.

De plus, aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences intervenues en application du droit aux autorisations d'absence et au crédit d'heures sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu. La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.

De manière générale, il est interdit à tout employeur de prendre en considération l'exercice d'un mandat local pour arrêter ses décisions en ce qui concerne l'embauche ou le renouvellement de contrat, l'affectation, la mutation, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux.

## ▷ Le congé électif

Afin de pouvoir concilier leur activité professionnelle avec la candidature à une magistrature locale ou avec une fonction élective, les personnes candidatant à ou exerçant un mandat électif local disposent de droits d'absence. Le salarié qui est candidat à l'élection au sein d'un conseil municipal bénéficie d'un congé de 10 jours ouvrables pour participer à la campagne électorale.

Ce salarié utilise son congé à sa convenance, à condition que chaque absence soit au moins d'une demi-journée entière. Il avertit son employeur vingt-quatre heures au moins avant le début de chaque absence. Sur demande du salarié, la durée des absences est imputée sur celle du congé payé annuel dans la limite des droits qu'il a acquis à ce titre à la date du premier tour de scrutin. Lorsqu'elles ne sont pas imputées sur le congé payé annuel, les absences ne sont pas rémunérées. Elles donnent alors lieu à récupération en accord avec l'employeur. Enfin, la durée des absences est assimilée à une période de travail effectif pour la détermination des droits à congés payés ainsi que des droits liés à l'ancienneté résultant des dispositions légales et des stipulations conventionnelles.

*Circulaire du 18 janvier 2005 relative à la situation des fonctionnaires et agents civils de l'État candidats à une fonction élective*

## ▷ Interruption de l'activité professionnelle

**Le droit à la suspension de l'activité professionnelle**

Compte tenu des responsabilités propres à certaines fonctions locales, le législateur a introduit dans le code général des collectivités territoriales la possibilité, pour les élus locaux concernés, de suspendre leur activité professionnelle.

Il s'agit :

– des maires, des présidents de communauté urbaine, d'agglomération et de communes, des présidents des conseils départementaux et régionaux, du président du conseil exécutif de l'Assemblée de Corse ;
– des adjoints au maire dans les communes d'au moins 10 000 habitants, des vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale précités et satisfaisant au même critère de population regroupée, des vice-présidents des conseils départementaux et régionaux ayant reçu délégation de fonction de leur président.

Ces élus peuvent demander la suspension de leur contrat de travail sur le fondement des mêmes dispositions du code du travail que celles qui s'appliquent aux parlementaires. L'élu doit au préalable justifier d'une ancienneté minimale d'une année chez son employeur, à la date de son entrée en fonction.

À l'expiration de son mandat, le salarié retrouve son précédent emploi, ou un emploi analogue, assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur de son intention de reprendre son emploi. Il bénéficie de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie durant l'exercice du mandat. Ce droit à la réintégration est dorénavant également reconnu aux élus concernés jusqu'à l'expiration de deux mandats consécutifs dans les mêmes conditions.

S'il y a eu succession de plus de deux mandats, le salarié peut toutefois solliciter sa réembauche dans des conditions déterminées par le code du travail. Le salarié bénéficie alors pendant un an d'une priorité de réembauche dans les emplois auxquels sa qualification lui permet de prétendre. En cas de réemploi, l'employeur lui accorde le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis au moment de son départ.

Ces dispositions sont applicables aux agents non titulaires de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, sauf si ceux-ci bénéficient de régimes plus favorables.

Les élus fonctionnaires peuvent bénéficier, pour l'exercice de leur mandat et à leur demande, d'une mise en disponibilité de plein droit pour l'ensemble des mandats électifs et d'un détachement de plein droit pour tous les mandats exécutifs ouvrant le droit à la suspension du contrat de travail pour les élus salariés soit : tous les maires, les adjoints au maire des communes d'au

moins 10 000 habitants, les présidents d'EPCI et les vice-présidents d'EPCI de même taille.

### ▷ Les garanties accordées aux élus locaux à l'issue de leur mandat

Les élus locaux qui ont eu recours aux dispositifs de suspension de leur activité professionnelle peuvent, malgré les garanties de réintégration qui s'y attachent, connaître des difficultés au moment du retour dans leur emploi. Le code général des collectivités territoriales comporte par conséquent trois mesures destinées à sécuriser la sortie du mandat.

#### Le droit à un stage de remise à niveau lors du retour dans l'entreprise

À l'issue de leur mandat, les maires et adjoints au maire qui ont suspendu leur activité professionnelle, bénéficient, à leur demande, d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise, compte tenu notamment de l'évolution de leur poste de travail ou de celle des techniques utilisées.

#### Le droit à une formation professionnelle et à un bilan de compétences

Les élus concernés par ce dispositif sont ceux qui ont suspendu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat.
À l'issue de leur mandat, ces élus ont droit, sur leur demande, au bénéfice d'une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions fixées par le code du travail. Lorsque les intéressés demandent en outre à bénéficier du congé de formation ou d'un congé de bilan de compétences, le temps passé au titre du mandat local est assimilé aux durées d'activité exigées pour l'accès à ces congés.

*Articles L. 2123-9 à 2123-11-2 et L. 2511-33 du CGCT pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon*

#### Le droit à une allocation différentielle de fin de mandat

Les maires des communes d'au moins 1 000 habitants, les adjoints au maire des communes d'au moins 10 000 habitants ainsi que les présidents et vice-présidents d'EPCI de même taille, qui ont suspendu leur activité professionnelle, peuvent bénéficier sur leur demande d'une allocation différentielle de fin de mandat. Leur mandat doit avoir pris fin lors du renouvellement général de leur assemblée. Ils doivent soit être inscrits à Pôle emploi, soit avoir repris une activité professionnelle leur procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'ils percevaient au titre de leur fonction élective. L'allocation différentielle de fin de mandat est servie pendant une durée d'un an : elle est égale à 80 % de la différence

entre le montant de l'indemnité brute mensuelle dont bénéficiait l'élu et l'ensemble de ses ressources perçues à l'issue du mandat pendant les six premiers mois, puis à 40 % de cette différence pendant les six mois restants. L'allocation est versée par le fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM) qui est géré par la caisse des dépôts et consignations et alimenté par une cotisation annuelle des collectivités territoriales.

## b. Le régime indemnitaire

**L'essentiel**

Si par principe, les fonctions électives sont gratuites, les élus municipaux peuvent bénéficier d'indemnités de fonction qui viennent compenser les dépenses et les sujétions qui résultent de l'exercice de leur charge publique.

**Qui, dans une commune, peut bénéficier d'une indemnité de fonction ?**

Ouvrent droit aux indemnités, les fonctions exécutives au sens strict (maires et adjoints au maire) et les fonctions exécutives exercées par délégation (conseillers municipaux bénéficiaires d'une délégation de fonction consentie par le maire).

**Comment sont calculées les indemnités de fonction ?**
**Quel est leur régime fiscal ?**

Le montant des indemnités de fonction est fixé en pourcentage du montant correspondant à l'indice brut terminal de rémunération de la fonction publique (au 1er décembre 2019, il s'agit de l'indice brut 1027) et varie selon l'importance du mandat et la population de la commune. Les indemnités de fonction sont intégrées aux revenus du foyer fiscal, après déduction d'un abattement spécifique dont le plafond varie selon la situation de l'élu concerné.

### ▷ Quel est le principe général ?

Les indemnités de fonction varient selon l'importance du mandat et la population de la commune. Elles constituent une dépense obligatoire pour la commune, et sont fixées par le conseil municipal qui délibère dans les trois mois suivant son installation, à l'exception de celle du maire : celle-ci est par défaut fixée au montant du barème prévu par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce n'est que si le maire le demande que le conseil municipal délibère, pour lui accorder une indemnité de fonction inférieure.

### ▷ Quelles fonctions ouvrent droit à indemnités ?

Les élus bénéficiaires des indemnités de fonction sont :

– les fonctions exécutives au sens strict : les maires, les présidents d'EPCI ;
– les fonctions exécutives par délégation : les adjoints au maire, les conseillers municipaux délégués, les membres des conseils d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon (sous réserve de leurs règles spécifiques), les vice-présidents d'EPCI ;
– les fonctions délibératives simples : les conseillers municipaux de communes d'au moins 100 000 habitants, les conseillers communautaires des EPCI à fiscalité propre dépassant ce même seuil, les conseillers départementaux et régionaux (sachant que dans ces derniers cas, les taux d'indemnisation sont différents selon que l'élu appartienne ou pas à la commission permanente).

À titre facultatif, peuvent aussi percevoir une indemnité :

– les conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants : l'indemnité doit être comprise dans une « enveloppe » qui est constituée du total des indemnités susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints en exercice (c'est-à-dire résultant de l'application des montants plafonds définis par le barème) ;
– les conseillers municipaux ayant reçu délégation de fonction de la part du maire, sans condition de seuil démographique : l'indemnité est aussi comprise dans « l'enveloppe » définie précédemment ;
– les conseillers communautaires des EPCI à fiscalité propre répondant à ces deux mêmes situations : l'indemnité accordée doit être comprise dans une « enveloppe » qui est constituée du total des indemnités susceptibles d'être allouées au président et aux vice-présidents en exercice ;
– les conseillers municipaux qui suppléent le maire si celui-ci est absent, suspendu, révoqué ou empêché : dans ce cas, l'indemnité est celle fixée pour le maire.

### ▷ Comment sont calculées les indemnités ?

L'ensemble des taux maximaux d'indemnité de fonction dépendant de la strate démographique de la collectivité et du mandat des élus sont fixés dans un barème. Les taux ne correspondent pas à des montants bruts en euros mais à un pourcentage du montant correspondant à l'indice terminal de l'échelle de la rémunération de la fonction publique, c'est-à-dire l'indice brut 1027 (indice majoré 830)*.

À chaque revalorisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique ou de l'indice terminal, les indemnités des élus locaux sont automatiquement augmentées.

---

* Au 1er décembre 2019.

Afin d'en faciliter le calcul, une circulaire du ministre chargé des collectivités territoriales précise les montants mensuels bruts des indemnités maximales lors de chaque revalorisation de la valeur du « point d'indice fonction publique » ou lors de l'augmentation de l'indice brut terminal. Elle est diffusée par les préfectures et est publiée sur le portail commun http://www.collectivites-locales.gouv.fr. La dernière circulaire publiée date du 9 janvier 2019.

## Barèmes relatifs aux indemnités de fonction applicables à l'issue des élections municipales de mars 2020

Indemnités de fonction brutes mensuelles des maires

(article L. 2123-23 du CGCT)

| Strates démographiques | Taux maximal (en % de l'indice brut 1027) | Indemnité brute (en euros) |
|---|---|---|
| Moins de 500 | 25,5 | 991,80 |
| De 500 à 999 | 40,3 | 1 567,43 |
| De 1 000 à 3 499 | 51,6 | 2 006,93 |
| De 3 500 à 9 999 | 55 | 2 139,17 |
| De 10 000 à 19 999 | 65 | 2 528,11 |
| De 20 000 à 49 999 | 90 | 3 500,46 |
| De 50 000 à 99 999 | 110 | 4 278,34 |
| 100 000 et plus (y compris Marseille et Lyon) | 145 | 5 639,63 |
| Maires d'arrondissement (Marseille et Lyon) | 72,5 | 2 819,82 |

Indemnités de fonction brutes mensuelles des adjoints

(article L. 2123-24 du CGCT)

| Strates démographiques | Taux maximal (en % de l'indice brut 1015) | Indemnité brute (en euros) |
|---|---|---|
| Moins de 500 | 9,9 | 385,05 |
| De 500 à 999 | 10,7 | 416,17 |
| De 1 000 à 3 499 | 19,8 | 770,10 |
| De 3 500 à 9 999 | 22 | 855,67 |
| De 10 000 à 19 999 | 27,5 | 1069,59 |
| De 20 000 à 49 999 | 33 | 1 283,50 |
| De 50 000 à 99 999 | 44 | 1 711,34 |
| De 100 000 à 199 999 | 66 | 2 567,00 |
| 200 000 et plus | 72,5 | 2 819,82 |
| Adjoints au maire d'arrondissement (Marseille et Lyon) | 34,5 | 1 341,84 |

Indemnités de fonction brutes mensuelles des conseillers municipaux

| Strates démographiques | Taux maximal (en % de l'indice brut 1015) | Indemnité brute (en euros) |
|---|---|---|
| Marseille, Lyon (article L. 2511-34 du CGCT) | 34,5 | 1 341,84 |
| Communes de 100 000 habitants et plus : conseillers municipaux (article L. 2123-24-I-I du CGCT)* | 6 | 233,36 |
| Communes de moins de 100 000 habitants : conseillers municipaux* (article L. 2123-24-I-II du CGCT) | 6 (enveloppe maire et adjoints) | 233,36 |
| Ensemble des communes : conseillers municipaux délégués (article L. 2123-24-I-III du CGCT) | Indemnité comprise dans l'enveloppe budgétaire maire et adjoints | |

## ▷ Majorations d'indemnités de fonction

Des majorations d'indemnités de fonction peuvent être votées dans certaines communes par l'assemblée délibérante. Les communes en question sont : les communes chefs-lieux de département et d'arrondissement, les communes sièges du bureau centralisateur du canton ou qui avaient la qualité de chef-lieu de canton avant la modification des limites territoriales des cantons par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux (...), les communes sinistrées, les communes classées stations de tourisme, les communes dont la population a augmenté depuis le dernier recensement à la suite de la mise en œuvre de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification et les communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. Les membres du conseil municipal éligibles à cette majoration sont le maire, les adjoints au maire, et les conseillers municipaux ayant reçu une délégation de fonction du maire. Les conseillers municipaux y sont également éligibles dans les communes de plus de 100 000 habitants.

Ces majorations sont calculées à partir de l'indemnité effectivement versée et non des taux maximum autorisés. Leur application fait l'objet d'un vote distinct. Dans un premier temps, le conseil municipal vote le montant des indemnités dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale. Puis dans le cadre d'un second vote, il se prononce sur les taux de majoration. Ces taux sont appliqués aux indemnités effectivement perçues (et non à l'indice brut terminal) et ne peuvent dépasser les niveaux suivants, qui sont cumulatifs :

– chefs lieux de département : 25 % ;
– chefs lieux d'arrondissement : 20 % ;
– bureaux centralisateurs & anciens chefs-lieux de canton : 15 % ;
– communes sinistrées : pourcentage égal au pourcentage d'immeubles sinistrés dans la commune ;

– communes classées stations de tourisme et communes dont la population a augmenté depuis le dernier recensement à la suite de travaux de publics d'intérêt national : 50% dans les communes de moins de 5 000 habitants, 25 % dans les strates supérieures ;
– communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale : application de la strate supérieure du barème indemnitaire.

*Article L. 2123-22 et article R. 2123-23 du CGCT*

### ▷ Les indemnités sont-elles plafonnées ?

L'élu local qui détient d'autres mandats électoraux ou qui représente sa collectivité au sein de divers organismes et établissements publics ne peut recevoir pour l'ensemble de ses fonctions un montant total de rémunération et d'indemnités de fonction supérieur, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, à une fois et demie l'indemnité parlementaire dite de base, telle qu'elle est définie par l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce montant total est égal, au 1er janvier 2020, à 8 434,85 € mensuels. Lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités font l'objet d'un écrêtement dont le reliquat doit être reversé au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller municipal exerce le plus récemment un mandat ou une fonction.

### ▷ Qui décide d'attribuer les indemnités ?

L'indemnité de fonction du maire de la commune est fixée automatiquement au niveau du barème indemnitaire prévu à l'article L. 2123-23 du code général des collectivités locales, sans que le vote d'une délibération soit nécessaire. Ce n'est que si le maire en fait la demande, et que le conseil municipal accepte, que ce dernier peut prévoir une indemnité inférieure pour le maire. Dans les communes de plus de 100 000 habitants, le conseil municipal peut également délibérer afin d'accorder au maire une majoration de 40 %, dans le respect toutefois de l'enveloppe indemnitaire globale.
S'agissant des adjoints, conseillers délégués et conseillers municipaux, seul l'organe délibérant est compétent pour fixer leurs indemnités, et ce avec un large pouvoir d'appréciation, sous réserve d'une part, des plafonds fixés par les textes et d'autre part, des conditions suivantes.
Lorsque l'assemblée locale est renouvelée, celle-ci doit obligatoirement délibérer sur les indemnités de ses membres dans les trois mois suivant son installation. Afin de garantir une transparence et faciliter le contrôle, toute délibération concernant les indemnités de fonction est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées, à l'exception de celle du maire.

La commune doit également établir un état complet de l'ensemble des indemnités de toutes natures (exprimées en euros) perçues par les membres du conseil municipal au titre de leur mandat municipal, mais également de tout mandat ou de toute fonction exercés au sein de syndicats mixtes, de sociétés locales (sociétés d'économie mixte locales, sociétés d'économie mixte à opération unique, sociétés publiques locales) ou des filiales de celles-ci. Cet état doit être communiqué chaque année aux conseillers municipaux, avant l'examen du budget de la commune.

### ▷ Que recouvre la notion d'exercice effectif des fonctions d'élu ?

Les indemnités ne peuvent être versées que pour l'exercice effectif des fonctions d'élu. S'il n'y a pas de définition en droit positif de la notion « d'exercice effectif », la jurisprudence est, au cas par cas, intervenue pour trancher ce qui n'entre pas dans cette notion, et ce qui justifie dès lors la suspension des indemnités :

– l'adjoint au maire, comme le vice-président d'EPCI, du conseil départemental ou du conseil régional ne peuvent justifier de l'exercice effectif de leurs fonctions s'ils n'ont pas reçu une délégation de fonction de la part du maire ou du président (ex. : la qualité d'adjoint de quartier ne suffit pas pour être assimilé à un adjoint, si elle n'est pas cumulée avec une délégation de fonction) ;
– l'élu (en particulier le maire) incarcéré n'est, par définition, pas en situation d'exercer ses fonctions.

En outre, la loi ouvre la possibilité aux conseils municipaux de toutes les communes de plus de 50 000 habitants de moduler l'indemnité de fonction de leurs membres en fonction de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. La réduction éventuelle de ce montant ne peut néanmoins dépasser, pour chaque élu, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée.

### ▷ Quels sont les prélèvements supportés par les indemnités de fonction ?

Les indemnités de fonction sont assujetties :

– aux **cotisations sociales obligatoires** : cotisation de retraite à l'IRCANTEC pour tous les élus percevant une indemnité, cotisations au régime général de la sécurité sociale pour les élus ayant cessé leur activité professionnelle ainsi que pour les élus locaux affiliés au régime général de la sécurité sociale dont les indemnités de fonction sont supérieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale. La part « salarié » de ces cotisations est prélevée sur les indemnités effectivement versées, et la part « employeur » est versée par la collectivité. Les taux de cotisation sont ceux de droit commun ;

– aux **contributions sociales obligatoires** : contribution sociale généralisée (CSG) et contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ;
– aux **cotisations de retraites facultatives** : en cas d'adhésion à un régime de retraite facultatif par rente de l'élu (toute cotisation de l'élu entraîne obligatoirement une cotisation de la collectivité à un taux identique à celui de l'élu) ;
– à **l'impôt sur le revenu** dans les conditions de droit commun des traitements et salaires (prélèvement à la source selon le taux personnalisé choisi).

### ▷ Saisissabilité des indemnités de fonction des élus locaux

Les indemnités de fonction des élus locaux ne sont saisissables que pour la partie excédant la fraction représentative des frais d'emploi définie au 1° de l'article 81 du code général des impôts. Le montant maximal de cette fraction varie selon la situation de l'élu, et peut s'élever alternativement :
– pour tous les élus locaux : à 7 934,40 € annuels ;
– pour les élus locaux cumulant plusieurs mandats : à 11 901,60 € annuels ;
– pour les élus titulaires d'un mandat indemnisé dans une commune de moins de 3 500 habitants : à 18 085,65 € annuels.
Ainsi, l'élu peut déduire le montant de ses indemnités de fonction de ses ressources annuelles dans la limite des plafonds ci-dessus, lorsqu'il détermine son impôt sur le revenu ou lorsqu'il souhaite bénéficier de prestations sociales.

## c. Le régime des remboursements de frais des élus municipaux

### ▷ Remboursement de frais dans le cadre de l'exercice d'un mandat spécial

Il s'agit en premier lieu des frais que nécessite **l'exécution d'un mandat spécial** par les membres d'un conseil municipal. La notion de mandat spécial, qui a été construite par la jurisprudence, s'applique uniquement aux missions accomplies dans l'intérêt de la collectivité, par un membre de son organe délibérant et avec l'autorisation de celui-ci. Un mandat spécial ne peut donc être confié par l'organe exécutif.
Le mandat spécial, qui exclut les activités courantes de l'élu, doit correspondre à une opération déterminée de façon précise. Sans qu'il soit possible d'en dresser une liste exhaustive, l'organisation d'une manifestation de grande ampleur (festival, exposition), le lancement d'une opération nouvelle (chantier important), un surcroît de travail momentané et exceptionnel (catastrophe naturelle) peuvent être de nature à justifier l'octroi d'un mandat spécial.

Dans ce cadre, les frais de déplacement et de séjour sont remboursés dans les conditions applicables aux agents de l'État, c'est-à-dire celles du décret du 3 juillet 2006 modifié *fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils de l'État*.
Les frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées ou dépendantes peuvent aussi, dans certains cas, être pris en charge par la collectivité, dans la limite du montant horaire du SMIC (10,15 €). Les autres types de dépenses exposées par l'élu exécutant un mandat spécial sont indemnisés dans des conditions précisées par l'assemblée locale.

### ▷ Les frais de déplacement et de séjour des élus municipaux dans l'exercice habituel du mandat

En second lieu, les collectivités locales peuvent prendre en charge les **frais de transport et de séjour occasionnés par des réunions** de leur organe délibérant ou au cours de laquelle les élus représentent celles-ci **à condition** que la réunion ait lieu hors du territoire de leur commune.

### ▷ Les remboursements de frais pour les élus en situation de handicap

Lorsqu'ils sont **en situation de handicap**, les élus municipaux peuvent bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique résultant de la participation à des réunions. Cette indemnisation, qui est cumulable avec les précédentes, ne peut dépasser par mois le montant de la fraction représentative de frais d'emplois, soit 661,20 euros depuis le 1er janvier 2019.

### ▷ Les frais de garde d'enfants ou de personnes dépendantes

Outre l'exercice d'un mandat spécial, potentiellement ouvert à tous dans les conditions précitées, **deux situations** ouvrent droit à la prise en charge des frais de garde d'enfants ou de personnes dépendantes :

– pour tous les membres du conseil municipal qui, pour se rendre et participer aux réunions de leur conseil, de commissions ou d'organismes où ils représentent leur commune, ont engagé de tels frais, le remboursement est de droit. Le conseil municipal doit délibérer afin de fixer les modalités de ce remboursement qui ne peut excéder, par heure utilisée, le montant horaire du SMIC. Cette dépense est compensée par l'État pour les communes de moins de 3 500 habitants en application de l'article 91 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ;
– pour les maires et adjoints au maire : l'organe délibérant peut accorder une aide financière à ces élus s'ils utilisent un chèque emploi service universel (CESU). Le montant maximum annuel de cette aide est fixé à 1 830 euros.

### ▷ Remboursement des dépenses exceptionnelles et de secours

Le maire et ses adjoints peuvent être remboursés des **dépenses exceptionnelles d'assistance et de secours engagées en cas d'urgence sur leurs deniers personnels**, après délibération du conseil municipal.

### ▷ Les indemnités pour frais de représentation

Le maire peut recevoir, sur décision expresse du conseil municipal, des **indemnités pour frais de représentation**. Ces indemnités ont pour objet de couvrir les dépenses engagées par le maire, et lui seul, à l'occasion de ses fonctions et dans l'intérêt de la commune. Ainsi en est-il, notamment, des dépenses qu'il supporte personnellement en raison des réceptions et manifestations qu'il organise ou auxquelles il participe dans ce cadre. Par ailleurs, aux termes de la jurisprudence :

– le conseil municipal n'a que la faculté de voter cette indemnité si les ressources ordinaires de la commune le permettent ;
– l'indemnité peut être versée sous forme fixe et annuelle, ce qui implique qu'elle ne corresponde pas obligatoirement à un montant précis de dépense. Elle doit toutefois répondre à un besoin réel et ne peut constituer un traitement déguisé, qui viendrait s'ajouter aux indemnités de fonction. Il est donc fortement recommandé aux maires de conserver tous les documents de nature à justifier de l'octroi de l'indemnité de représentation ;
– le montant de l'indemnité, sous les réserves qui précèdent, est variable et laissé à l'appréciation de la commune.

## d. Le droit à la formation

**L'essentiel**

Les élus locaux bénéficient d'un droit à une formation adaptée à leurs fonctions, qui peut être prise en charge par le budget de la collectivité. Ils bénéficient également d'un droit individuel à la formation (DIF) pour financer des formations en lien avec le mandat, ou avec leur reconversion professionnelle.

**Important –** La formation des élus locaux fera l'objet d'une réforme au cours de l'année 2020, le Gouvernement ayant été habilité à légiférer par ordonnances sur ce sujet en application de l'article 105 de la loi n° **2019-1461** du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

Afin de pouvoir exercer au mieux les compétences qui leur sont dévolues, les élus locaux ont le droit de bénéficier d'une formation individuelle adaptée à leurs fonctions. Afin de garantir la qualité et le pluralisme des organismes de formation concernés, le législateur a tenu à ce que ceux-ci obtiennent un agrément préalablement à leurs interventions auprès des titulaires de mandats locaux. Cet agrément est délivré par le ministre chargé des collectivités territoriales, après avis du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL).

### ▷ Le principe du droit à la formation

Chaque élu local a le droit de bénéficier d'une formation adaptée à ses fonctions, selon les modalités définies par l'organe délibérant de la collectivité. Le conseil municipal, départemental ou régional, ainsi que le conseil communautaire des communautés de communes, d'agglomération et urbaines, doivent en effet, dans les trois mois suivant leur renouvellement, délibérer sur l'exercice du droit à la formation de leurs membres. Ils déterminent les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Par ailleurs, un tableau récapitulant les actions de formation des élus financés par la collectivité ou l'établissement est annexé au compte administratif. Ce document donne lieu à débat annuel sur la formation des membres de l'assemblée de la collectivité ou de l'établissement.

Dans toutes les communes, une formation est en outre obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour tous les élus ayant reçu une délégation de fonctions.

### ▷ Le financement de formations liées au mandat par la collectivité

Le droit à la formation des élus locaux se traduit, pour les collectivités, par l'obligation de prévoir, dans leur budget prévisionnel, un montant minimal destiné à financer la formation des élus. Ce montant minimal est de 2 % du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être versées aux membres du conseil (c'est-à-dire au total qui résulterait de l'application stricte du barème indemnitaire). Il existe en outre un plafond égal à 20 % de cette enveloppe.

Cette obligation porte sur le budget prévisionnel. Si les crédits concernés n'ont pas été consommés sur l'exercice, ils sont affectés en totalité au budget de l'exercice suivant. Ils ne peuvent néanmoins pas être reportés au-delà de l'année au cours de laquelle intervient le renouvellement général de l'assemblée délibérante.

Les formations éligibles à ces crédits sont uniquement les formations liées à l'exercice du mandat, et délivrées par un organisme agréé en ce sens par le ministre chargé des collectivités territoriales*.

### ▷ La prise en charge par la collectivité des frais résultant du droit à la formation

Les frais d'enseignement, mais aussi de déplacement et de séjour résultant de l'exercice du droit à la formation, donnent droit à un remboursement par la collectivité ou par l'EPCI. Cette collectivité ou cet EPCI doit bien sûr au préalable vérifier que l'organisme concerné dispose de l'agrément du ministre chargé des collectivités territoriales. Les frais de déplacement sont pris en charge dans les conditions applicables aux agents de l'État, c'est-à-dire celles du décret du 3 juillet 2006 modifié *fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils de l'État.*

En outre, les pertes de revenus subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation sont compensées par la collectivité ou l'EPCI, dans la limite de dix-huit jours par élu, pour la durée du mandat, et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance par heure. L'élu doit adresser à sa collectivité ou à son établissement les justificatifs nécessaires.

Le montant total des dépenses de formation (qui incluent les remboursements et compensations précitées) ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la commune. Ces charges constituent, pour le budget des collectivités, une dépense obligatoire.

Les communes membres d'un EPCI peuvent mutualiser les charges correspondant à la formation de leurs élus, en transférant à celui-ci leur compétence de formation dans les conditions fixées à l'article L. 2123-14-1 du CGCT. Ce transfert entraîne en effet de plein droit la prise en charge par le budget de l'établissement des frais précédemment exposés. Dans les six mois suivant le transfert, et suivant le même principe qui s'applique à l'obligation faite aux assemblées locales renouvelées, l'organe délibérant de l'établissement délibère sur l'exercice des droits à formation des élus des communes membres, et détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Le compte administratif de l'établissement devra de même comporter un tableau récapitulant les actions de formation.

Il convient de souligner qu'il s'agit ici du financement de la formation dispensée aux élus municipaux, qui est distinct de celui dont bénéficient les

---

* La liste des organismes agréés est disponible sur le site de la DGC, rubrique Institution / Démocratie locale / Élus locaux (https://www.collectivites-locales.gouv.fr)

conseillers communautaires des communautés de communes, d'agglomération et urbaines au titre d'un droit à la formation qui leur est propre.

### ▷ Le financement des formations liées au mandat ou de reconversion professionnelle par le droit individuel à la formation

Depuis la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, tous les élus locaux acquièrent 20 heures de droits individuels à la formation (DIF) par année complète de mandat. Ces droits leur permettent notamment de s'inscrire à des formations en lien avec l'exercice de leur mandat, ou avec leur reconversion professionnelle. Pour bénéficier d'une prise en charge financière par le DIF des élus, il convient de s'adresser à la caisse des dépôts et consignations, chargée de la gestion du dispositif*.

### ▷ L'octroi d'un congé formation par l'employeur

Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures, les élus municipaux, départementaux, régionaux et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) précités, s'ils ont la qualité de salarié, peuvent solliciter de la part de leur employeur un congé pour pouvoir bénéficier des actions de formation. Ce congé est de dix-huit jours par élu, pour toute la durée de son mandat et quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Ce congé est renouvelable en cas de réélection.

L'élu doit prévenir son employeur (ou s'il est agent public, l'autorité hiérarchique dont il relève) par écrit trente jours au moins à l'avance, en précisant la date et la durée de l'absence envisagée, ainsi que la désignation de l'organisme responsable du stage ou de la session. L'employeur accuse réception de cette demande. À défaut de réponse expresse notifiée au plus tard le quinzième jour qui précède le début du stage ou de la session, le congé est réputé accordé.

Le bénéfice du congé de formation est par principe de droit pour suivre un stage ou une session de formation dans un organisme agréé par le ministère chargé des collectivités territoriales. Il peut toutefois être refusé par l'employeur si celui-ci estime, après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel lorsque l'entreprise en comporte, que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise. Dans le cas d'un élu ayant la qualité d'agent public, l'autorité hiérarchique peut de même refuser le congé de formation si les nécessités du fonctionnement du service s'y opposent. Une telle décision doit être communiquée avec son motif à la commission

* https://retraitesolidarite.caissedesdepots.fr/node/676/674

administrative paritaire au cours de la réunion qui suit ce refus. Si le salarié ou l'agent public renouvelle sa demande à l'expiration d'un délai de quatre mois après la notification d'un premier refus, un nouveau refus ne peut lui être opposé. Tout refus doit en tout état de cause être motivé et notifié à l'intéressé.
L'organisme dispensateur du stage ou de la session de formation doit délivrer à l'élu une attestation constatant sa présence effective. Ce document est remis à l'employeur, s'il en fait la demande au moment de la reprise du travail.

### ▷ Les règles spécifiques aux voyages d'études

Les voyages d'études que les collectivités peuvent être amenées à organiser ne font pas partie du droit à la formation des élus locaux. Les délibérations relatives à ces voyages doivent préciser leur objet, qui doit avoir un lien direct avec l'intérêt de la collectivité, ainsi que leur coût prévisionnel.

*Articles L. 2123-12 – et L. 2511-33 pour les maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon – du CGCT*

## e. La protection sociale et le régime de retraite

**L'essentiel**

Les élus locaux, à l'exception des fonctionnaires détachés sur un mandat électif, sont affiliés au régime général de la sécurité sociale depuis la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013.
Bien que le mandat électoral ne constitue pas une activité professionnelle, les élus locaux percevant une indemnité de fonction peuvent néanmoins se constituer des droits à pension auprès du régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques (IRCANTEC), ainsi qu'auprès du régime de retraite par rente de type « Fonpel-Carel ».Les élus locaux dont les indemnités de fonction sont assujetties au régime général de la sécurité sociale peuvent acquérir des droits à retraite auprès de l'assurance vieillesse.

### ▷ L'affiliation au régime général de la sécurité sociale des élus locaux

La loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 a affilié au régime général de la sécurité sociale les élus des communes, départements et régions dans lesquelles s'applique ce

régime, ainsi que les délégués des collectivités territoriales membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).
Les élus concernés doivent être affiliés au régime général de la sécurité sociale auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie de leur lieu de résidence même s'ils ne versent pas de cotisations.
Cet assujettissement au premier euro intervient lorsque le montant total des indemnités de fonction dépasse une fraction de la valeur du plafond de la sécurité sociale (PASS) fixée par décret, ou lorsque l'élu suspend ou cesse son activité professionnelle pour l'exercice de son mandat. Le décret n° 2013-362 du 26 avril 2013 relatif aux conditions d'affiliation des élus locaux au régime général de la sécurité sociale a fixé cette fraction du PASS à 50 %, ce qui correspond, pour 2020, à un montant d'indemnité de fonction supérieur à 1 714 € par mois ou 20 568 € par an.
Une circulaire conjointe de la Direction de la sécurité sociale et de la DGCL du 14 mai 2013 précise les conditions d'affiliation et d'assujettissement de ces indemnités de fonction.
En cas de cumul de mandats, le seuil mensuel des 1 714 € pour 2020 s'apprécie en additionnant toutes les indemnités brutes des mandats concernés. En revanche les indemnités perçues dans les syndicats mixtes ou les établissements publics locaux tels que les centres de gestion ou les OPHLM ne sont pas à prendre en compte.

Montant du plafond de la sécurité sociale
du 01/01/2020 au 31/12/2020

| | |
|---|---|
| Plafond annuel | 41 136 € |
| Plafond mensuel | 3 428 € |

Les élus locaux dont les indemnités sont assujetties au régime général de la sécurité sociale, verront leur couverture sociale améliorée par la perception de prestations en nature et en espèces au titre de l'assurance maladie, maternité, accidents du travail, de trajet et maladies professionnelles. Ils pourront également compléter leurs droits à retraite auprès de l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale.

## ▷ Droits à la retraite

### Les régimes de retraite de base des élus locaux

Les élus locaux percevant une indemnité de fonction sont affiliés au régime de retraite complémentaire de l'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques) : ils cotisent à ce régime et bénéficieront de ses prestations lors de la liquidation de leurs droits.

Depuis la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013, les élus locaux dont les indemnités de fonction sont assujetties au régime général peuvent acquérir des droits à la retraite.

**Le cumul emploi-retraite**

Les élus locaux sont soumis aux règles de droit commun pour ce qui concerne le cumul emploi-retraite. Comme l'ensemble des assurés, le cumul emploi-retraite ne permet donc plus d'ouvrir de nouveaux droits à pension depuis la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

**La retraite par rente des élus locaux**

Les pensions de retraite déjà liquidées et les droits acquis avant le 30 mars 1992 au sein des régimes informels de retraite antérieurs, continuent à être honorées par les institutions et organismes auprès desquels ils ont été constitués ou transférés. Le cas échéant, les charges correspondantes sont notamment couvertes par une subvention d'équilibre versée par les collectivités concernées.

Les élus communaux, en fonction ou ayant acquis leurs droits à pension de retraite avant la date précitée, peuvent continuer à cotiser auprès de ces institutions et organismes. La commune dans laquelle l'élu exerce son mandat contribue pour moitié à la cotisation.

La loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 a étendu le droit à la constitution d'un retraite par rente à tous les élus locaux à la gestion de laquelle doivent participer les élus affiliés. La constitution de cette rente incombe pour moitié à la commune et pour moitié à l'élu concerné dans la limite du taux plafond de 8 % fixé par l'article R. 2123-24 du CGCT.

Les cotisations retraite des communes et celles des élus sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par les intéressés. Les cotisations des élus ont un caractère personnel et obligatoire.

L'adhésion à un tel régime de retraite est librement décidée par l'élu. Il existe à ce jour deux fonds chargés de gérer ces régimes : CAREL et FONPEL.

Depuis le 1er janvier 2011, la participation des collectivités au régime de retraite par rente des élus locaux constitue un avantage en nature et doit être déclarée dans le revenu imposable de l'élu (*note de service de la DGFIP du 12 janvier 2011 relative à la notification du nouveau barème pour 2011-Régime fiscal de la participation des collectivités territoriales aux régimes de retraite facultatifs par rente spécifiques aux élus locaux*).

# f. La déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts

## ▷ La déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts

**L'essentiel**

Les chefs des exécutifs des collectivités territoriales et les élus titulaires d'une délégation de ces derniers, doivent adresser au président de la haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale ainsi qu'une déclaration d'intérêts.

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

**Les mesures relatives à la prévention des conflits d'intérêt**

Le conflit d'intérêt est défini comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. »

Afin de prévenir les conflits d'intérêts, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales qui estiment se trouver dans une situation répondant à cette définition « sont supplées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ». Il convient de préciser que la loi du 11 octobre 2013 ne remet pas en cause les dérogations aux situations de prise illégale d'intérêt prévues par l'article 432-12 du code pénal pour les communes comptant 3500 habitants au plus.

Le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit notamment les conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent régler les situations de conflits d'intérêts en s'abstenant de participer au traitement de l'affaire en cause.

L'élu local à la tête de l'exécutif prend un arrêté par lequel il précise les procédures dans lesquelles il entend s'abstenir de faire usage de ses attributions, cet arrêté doit aussi mentionner la personne chargée de le suppléer.

Les autres élus délégataires pensant être dans une situation de conflit d'intérêts en informent par écrit l'élu déléguant et précisent les questions

pour lesquelles ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Un arrêté de leur délégant doit déterminer précisément les sujets pour lesquels ces élus doivent se mettre en retrait.

### ▷ Les mesures relatives à la transparence de la vie publique

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a mis en place un service de déclaration en ligne sur son site internet (https://declarations.hatvp.fr/#/). La transmission des informations s'effectue uniquement en ligne.

### ▷ Dispositions relatives aux élus dont le mandat s'achève

Les élus dont le mandat s'achève doivent déposer une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant la fin du mandat, si celui-ci n'est pas interrompu avant son terme normal. : il s'agit des maires des communes de plus de 20 000 habitants et les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de fonction ou de signature. Les élus concernés ont jusqu'au 29 février 2020 pour déposer leur déclaration. Les présidents d'EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros, présidents d'autres EPCI sans fiscalité propre dont les recettes de fonctionnement dépassent 5 millions d'euros doivent également adresser leur déclaration de situation patrimoniale entre le 24 février et le 24 mars 2020.

**Toutes les informations utiles sont consultables sur le site de la HATVP** (une plaquette dédiée aux élus est accessible : exécutifs locaux, maires et adjoints au maire, présidents et vice-présidents d'EPCI).

### ▷ Dispositions relatives aux nouveaux élus

Les personnes nouvellement élues doivent adresser à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale **et** une déclaration d'intérêts au plus tard deux mois qui suivent l'entrée en fonction.

Les élus locaux concernés sont :

– les maires des communes de plus 20 000 habitants ;
– les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction ;
– les présidents d'EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement

figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;
– les présidents d'EPCI sans fiscalité propre dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;
– aux vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction.

**NB :** les maires et les présidents des EPCI à fiscalité propre de 100 000 habitants doivent notifier sans délai à la Haute Autorité les délégations de signature ou de fonction accordées à leurs adjoints et à leurs vice-présidents.

En cas de réélection, la déclaration de situation patrimoniale de fin de fonctions dispense l'élu d'établir une nouvelle déclaration de situation patrimoniale initiale. En revanche, il doit toutefois dans cette hypothèse déposer une nouvelle déclaration d'intérêts.
Les élus qui ont déjà déposé une déclaration de situation patrimoniale à quel titre que ce soit depuis moins de 6 mois n'ont pas à en déposer une nouvelle. Les déclarations d'intérêts sont mises en ligne sur le site de la HATVP. Les déclarations de patrimoine ne sont pas rendues publiques.

## 6. VOTRE RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE ET PÉNALE

**L'essentiel**

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

### a. La responsabilité de la commune en cas d'accident

Il appartient à chaque commune de négocier, avec la compagnie d'assurances de son choix, le contrat adapté à ses besoins et couvrant tous les types de responsabilités pouvant lui incomber.
La responsabilité administrative et pénale de la commune peut être engagée lorsque ses activités ou le fonctionnement de ses services ont causé des dommages aux tiers et à ses personnels. Toutefois, la responsabilité pénale de la commune est limitée aux seuls cas où les infractions ont été

commises dans le cadre d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public (Article 121-2 du code pénal).

En ce qui concerne les dommages subis par les élus, le CGCT prévoit un mécanisme de responsabilité administrative de la commune. La commune est responsable des dommages résultant des accidents subis par les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale dans l'exercice de leurs fonctions. La commune est également responsable des accidents survenus aux conseillers municipaux, soit à l'occasion des séances du conseil municipal ou de réunions de commission des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale dont ils sont membres, soit à l'occasion d'un mandat spécial. Dans les cas d'accidents précités, la commune verse directement le montant des prestations relatives aux praticiens, pharmaciens, auxiliaires médicaux, fournisseurs et établissements concernés, ce montant étant calculé selon les tarifs applicables en matière d'assurance maladie (Articles L. 2123-31 à L. 2123-33 du CGCT).

La commune est également responsable, en cas de dommage subi dans le cadre d'un travail réalisé gratuitement pour son compte à condition, bien entendu, que le travail ait été accompli avec l'accord du conseil municipal (collaborateurs occasionnels du service public).

*Rép. minist. à la question écrite n° 760 de M. Roland POVINELLI, sénateur (publiée au JO Sénat du 25 octobre 2012, page 2410)*

## b. La responsabilité et la protection des élus

### ▷ L'engagement de la responsabilité administrative de la commune

La responsabilité administrative de la commune est engagée lorsque les élus agissent dans le cadre de leurs fonctions municipales ; la responsabilité administrative de l'État est engagée lorsque les élus agissent au nom de l'État, notamment en tant qu'officier d'état civil ou d'officier de police judiciaire.
En application des règles fixées par le code pénal, les lois spéciales et le CGCT, le maire ou les élus municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la commune (Articles L.2123-34 et L. 2123-35 du CGCT).
Les élus locaux bénéficient d'un régime de protection qui s'apparente à la « protection fonctionnelle » des agents publics dans les situations suivantes :

– lorsque l'élu fait l'objet de poursuites pénales : la commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont

pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions (article L.2123-34 du CGCT).

**NB :** lorsque l'élu agit en qualité d'agent de l'État, cette protection est accordée par l'État dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 132 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

– lorsque l'élu est victime d'infractions pénales : la commune est tenue de protéger le maire, l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils peuvent être victimes à l'occasion ou du fait des fonctions exercées et de réparer, s'il y a lieu, le préjudice qui en résulte (Article L. 2123-35 du CGCT).

La protection peut être étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs des élus précités lorsque ces derniers, du fait de leurs fonctions, sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.

*Rép. minist. à la question écrite n° 1923 de M. Lionel TARDY, député (publiée au JO Assemblée nationale du 10 septembre 2013, page 9486*
*Rép. minist. à la question écrite n°26362 de M. Thierry SOLERE, député (publiée au JO Assemblée nationale du 10 septembre 2013, page 9498*
*CE, 28 décembre 2001, n° 213931, CE, 5 mai 1971, sieur GILLET,*
*CAA de Bordeaux, M ANDRE, 25 mai 1998*

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement de la vie locale et la proximité de l'action publique a institué l'obligation, pour l'ensemble des communes, de souscrire un contrat d'assurance pour couvrir les risques liés à la protection des élus victimes ou mis en cause. Ce contrat devra également contenir des clauses relatives à l'assistance juridique et psychologique des élus concernés. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le coût résultant de la souscription de ce contrat fait l'objet d'une compensation par l'État, dans la limite d'un barème fixé par décret.

### ▷ Les limites à la responsabilité de la collectivité

La responsabilité de la collectivité peut toutefois être atténuée voire dégagée, selon les circonstances propres à chaque espèce, s'il y a eu faute ou imprudence de la part de la victime.
Le dispositif légal actuel permet ainsi à la collectivité de s'assurer que sa responsabilité, et donc son budget, ne puisse être engagée que si l'élu a subi un dommage survenu au titre d'une activité présentant un lien avec les compétences et les intérêts de la commune.

### ▷ La responsabilité pénale du maire dans l'exercice de ses fonctions

Dans l'exercice de leurs fonctions, les maires peuvent engager leur responsabilité personnelle en matière pénale. 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 (le maire peut aussi engager personnellement sa responsabilité civile, comptable et financière).
La responsabilité pénale est encourue :

– pour des infractions prévues spécialement pour les personnes exerçant une fonction publique (élus, fonctionnaires) ; il s'agit notamment des délits de prise illégale d'intérêts, de concussion, de corruption, de favoritisme, d'entrâve à l'exécution des lois… ;
– pour les infractions prévues par les textes applicables à n'importe quel justiciable (homicide ou blessures involontaires, mise en danger délibéré d'autrui, etc, mais aussi les atteintes à l'environnement en matière d'eau, déchets et installations classées, bruit ou encore fichiers informatiques illicites…).

En matière de délits non intentionnels, l'article 121-3 du code pénal dispose qu'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. ».

Pour tenir compte des situations dans lesquelles les personnes physiques n'ont pas causé directement le dommage, la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, dite loi « Fauchon » a limité les cas d'engagement de la responsabilité pénale des personnes physiques en exigeant une « faute caractérisée » en cas de lien de causalité indirect entre la faute et le dommage, c'est-à-dire une faute suffisamment grave pour retenir la responsabilité de la personne.

La responsabilité pénale du maire peut enfin être encourue à l'occasion des fonctions de gestion du patrimoine et des services de la commune (fonctionnement défectueux des ouvrages ou des services), ainsi qu'à l'occasion de l'exercice des pouvoirs de police.

Quelques exemples de situations pouvant donner lieu à une responsabilité pénale :

– concernant l'environnement et risques majeurs : un maire peut être responsable pénalement en cas de pollution des eaux ou s'il n'a pas pris les

mesures nécessaires pour protéger la population en cas d'événement climatique (tempête, glissement de terrain) ;
– concernant l'urbanisme et les constructions : le maire peut être responsable pénalement s'il n'a pas veillé au respect des normes relatives à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public ;
– concernant les équipements communaux : le maire doit veiller à la sécurité des équipements (ex : équipements des stades, pistes de ski) ;
– concernant les manifestations festives : le maire doit veiller aux mesures de sécurité nécessaire (ex : à l'occasion du tir d'un feu d'artifice).

**Quelques conseils de prévention :**
– observer la plus grande prudence quant à l'utilisation des deniers publics et à d'éventuels cas de conflits d'intérêts ;
– assurer une surveillance attentive de l'état des équipements (surtout ceux susceptibles d'entrainer des atteintes à la sécurité ou l'environnement) ;
– dès la connaissance d'un dysfonctionnement : mettre en œuvre dans les plus bref délais, les mesures adaptées de nature à pallier les déficiences, mettre en place un périmètre de sécurité, verbaliser les contrevenants si nécessaires en cas d'infraction.

**Précisions sur les infractions spéciales**
La responsabilité pénale des élus, pour faits commis dans l'exercice de leurs fonctions, résulte de plusieurs textes, notamment les articles L. 432-1 et suivants du code pénal.

Il paraît utile de recenser et définir certaines infractions :
– *Atteinte à l'inviolabilité du domicile* : cette infraction consiste à s'introduire ou tenter de s'introduire dans l'habitation d'une personne contre son gré et hors les cas où la loi l'autorise. À cet égard, ni le maire, ni les agents de police municipale n'ont en principe le droit de pénétrer dans des propriétés privées sans l'accord du propriétaire ;
– *Atteinte à la liberté individuelle* : cette infraction suppose une atteinte à la liberté individuelle (ex : liberté d'aller et venir, respect de la vie privée...) arbitraire, c›est-à-dire en dehors des cas légaux. Cette infraction peut notamment être consistée s'agissant d'arrêtés de police disproportionnés ;
– *Concussion* : consiste à recevoir ou ordonner de percevoir « à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics », une somme qu'on sait ne pas être due ou excédant ce qui est dû, même s'il s'agit d'un autre but que son profit personnel. C'est aussi le cas lorsqu'est accordée une exonération injustifiée ;

– *Corruption passive et trafic d'influence* : la corruption consiste pour un élu à solliciter ou accepter, directement ou indirectement, des « offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques » pour accomplir, ou au contraire s'abstenir d'accomplir, un acte qui est de sa compétence ou qui est facilité par sa fonction. Le trafic d'influence est le fait d'abuser de son influence, réelle ou supposée, pour faire obtenir de part d'une administration, une décision favorable, un emploi, un marché, une décoration à une personne ;
– *Détournement de biens* : fait pour une personne exerçant une fonction publique de détruire, détourner ou soustraire, volontairement ou par négligence, un acte ou un titre (arrêté, délibération, pièce de comptabilité, registre d'état civil…) ou des fonds publics ou privés, ou tout autre objet qui lui avait été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission ;
– *Discrimination* : cela consiste à refuser sciemment à quelqu'un le bénéfice d'un droit accordé par la loi, ou à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque au motif que cette personne a telle origine (ethnie, nation, race, religion) ou à raison de son sexe, de sa situation de famille, de son état de santé, ou handicap, de ses mœurs ou opinions politiques ou activités syndicales.
– *Favoritisme ou avantage injustifié* : ce délit concerne tous les élus locaux mais aussi les agents publics ayant participé à la mise en œuvre et à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public. Il consiste à procurer ou à tenter de procurer à autrui un avantage injustifié, par un acte contraire aux dispositions législatives ou règlementaires qui garantissent la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés ou contrats de DSP ;
– *Prise illégale d'intérêt* : fait pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement. L'intérêt peut être matériel ou moral, direct ou indirect. Il est pris en compte indépendamment de la recherche d'un gain ou avantage personnel et indépendamment de tout préjudice. La prise illégale d'intérêts n'exige par ailleurs aucune intention frauduleuse, le délit étant constitué dès lors que l'acte a été accompli sciemment. Enfin, le fait que l'intérêt personnel de l'élu ne soit pas en contradiction avec l'intérêt général n'a aucune influence sur la caractérisation du délit.
– *Obstruction à l'application de la loi* : il consiste, dans l'exercice de ses fonctions, à faire échec à l'exécution des lois. Il s'agit par exemple du refus de célébrer un mariage.

### ▷ La couverture des risques liés aux responsabilités personnelles

Il appartient à chaque élu de souscrire un contrat d'assurance couvrant la responsabilité personnelle et d'acquitter les primes correspondantes. En principe, les garanties d'un tel contrat sont subordonnées à une décision judiciaire exécutoire reconnaissant la responsabilité personnelle de l'élu. Elles s'appliquent notamment en cas d'action récursoire (recours en justice exercé contre le véritable débiteur d'une obligation juridique par la personne tenue d'exécuter l'obligation en question en tant que débiteur solidaire, garant ou responsable du fait d'autrui.) de la collectivité contre l'assuré.

Les contrats proposés prévoient entre autres des garanties en cas :
– de fautes commises dans la tenue des registres d'état civil ;
– d'erreurs, de maladresses ou de fautes personnelles involontairement commises dans l'exercice des fonctions entraînant des dommages aux tiers : dommages corporels, dommages matériels, dommages immatériels purs.

Ce contrat prévoit une garantie *« défense pénale »* qui couvre dans certaines limites les frais de justice en cas de poursuite devant une juridiction répressive (les amendes ne sont pas couvertes).

*Rép. minist. à la question écrite n° 24 665 du 5/10/2006 de M. Jean-Louis MASSON, sénateur (publiée au JO Sénat du 1/03/2007, p. 473) (prise en charge des frais de justice par la collectivité)*

Chapitre 2

# VOTRE ÉQUIPE

## 1. LE CONSEIL MUNICIPAL

### a. Les attributions du conseil municipal

*Articles L. 2121-29 à L. 2121-34 du CGCT*

Le conseil municipal a une compétence générale de droit commun pour régler par ses délibérations les affaires de la commune, aux termes de l'article L. 2121-29 du CGCT. Aucune définition précise et limitative de cette notion « d'affaires communales » n'est donnée.

Les affaires de la commune ne correspondent pas à des domaines d'activité déterminés, mais elles se caractérisent par le but d'intérêt public communal poursuivi par le conseil municipal en décidant d'intervenir. Par exemple, des travaux destinés à prévenir les conséquences dommageables pour les biens et terrains situés sur le territoire communal du déversement d'eaux pluviales présentent un caractère d'intérêt communal, alors même qu'ils sont réalisés sur l'emprise d'une voirie départementale (CE, 25 juillet 1986). Le juge administratif a apporté quelques précisions et limites à cette notion, par exemple en considérant que la collectivité ne peut accorder des aides à des personnes privées poursuivant un intérêt lucratif autres que celles définies par les textes régissant cette compétence (CE 6 juin 1986). La jurisprudence du juge administratif concernant les limites et les interprétations de la notion « d'affaires communales » est vaste et précise. D'une manière générale, on retiendra que le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser que

l'article L. 2121-29 du CGCT « *habilite le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiétement sur les attributions conférées au maire.* » (CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul, n° 193716).

Tout en étant de plein droit compétent pour régler par délibérations les affaires de la commune, il doit néanmoins veiller à respecter les compétences transférées par la loi au maire, notamment en matière de police où seul celui-ci est compétent. Il exerce cependant un pouvoir de contrôle permanent sur l'exercice par le maire de ses fonctions de responsable de l'administration communale.

En outre, le conseil municipal (articles L. 2121-29 et suivants du CGCT) :
- donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou lorsque cet avis est demandé par le représentant de l'État dans le département ; émet des vœux sur des objets d'intérêt local ;
- décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département ;
- arrête le compte administratif qui lui est annuellement présenté par le maire ;
- entend, débat et arrête le compte de gestion du receveur municipal (sauf règlement définitif) ;
- établit chaque année la liste des contribuables susceptibles d'être désignés comme membres de la commission communale des impôts directs ;
- donne un avis conforme sur les délibérations des centres communaux d'action sociale relatives aux emprunts procède à la désignation de ses membres ou de délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs dans les cas et conditions prévus par le CGCT.

## b. Les délégations données au maire par le conseil municipal

*Article L. 2122-22 du CGCT*

Les attributions dont le maire peut être chargé par délégation de l'assemblée délibérante pendant la durée de son mandat portent sur tout ou partie des affaires concernant :
- la fixation ou la modification des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux. Il procède à tous les actes de délimitation des propriétés communales ;

– la fixation des tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune et n'ayant pas un caractère fiscal*. Ces droits et tarifs pouvant faire l'objet de modulations résultant de l'utilisation de procédures dématérialisées ;
– la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et la passation à cet effet des actes nécessaires ;
– la préparation, la passation, l'exécution et le règlement de marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;
– la conclusion et la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;
– la passation de contrats d'assurance et, l'acceptation des indemnités de sinistre afférentes à ces contrats ;
– la création de régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;
– la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;
– l'acceptation de dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;
– l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 € ;
– la fixation des rémunérations et le règlement des frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts ;
– la fixation dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines) du montant des offres de la commune à notifier aux expropriés ;
– la création de classes dans les établissements d'enseignement ;
– la fixation des reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;
– l'exercice, au nom de la commune, des droits de préemption définis par le code de l'urbanisme ; la délégation de l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L. 211-2 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 du même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ;
– l'exercice d'actions en justice au nom de la commune ou la défense de la commune dans les intentions intentées contre elle* ;
– le règlement des conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux* ;
– l'avis de la commune, en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ;
– la signature de la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme (conditions dans lesquelles un constructeur

* Dans les limites déterminées ou fixées par le conseil municipal.

participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté) ainsi que la signature de la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L. 332-11-2 du même code (conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux) ;
– la réalisation de lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal ;
– l'exercice, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, du droit de préemption défini par l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme ;
– l'exercice au nom de la commune du droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme ;
– la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune ;
– l'autorisation, au nom de la commune, du renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre ;
– l'exercice du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne ;
– la demande de subvention à tout organisme financeur ;
– la réalisation des dépôts des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux ;
– l'exercice du droit relatif à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation ;
– la possibilité d'ouvrir et d'organiser la participation du public par voie électronique.

**Remarques –** Article L. 2122-23 du CGCT
Les décisions prises par le maire sur délégation du conseil municipal sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations du conseil municipal portant sur les mêmes objets.
Sauf dispositions contraires dans la délibération portant délégation d'attribution, les décisions peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 du CGCT. les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises par le conseil municipal en cas d'empêchement du maire.
Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal.
Le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation.

## c. Les droits des conseillers municipaux

### ▷ Information et expression des membres du conseil municipal

*Articles L. 2121-11, L. 2121-12, L. 2121-13, L. 2121-13-1, L. 2121-19, L. 2121-27-1, D. 2121-12 du CGCT*

**Dispositions générales**

Quelle que soit l'importance démographique de la commune, tout conseiller municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune faisant l'objet d'une délibération. Pour respecter ce principe d'information, le maire doit communiquer en temps utile les pièces nécessaires pour que la délibération du conseil puisse intervenir en connaissance de cause, les conseillers devant disposer d'un temps de réflexion suffisant avant de délibérer (CAA Douai, 11 mai 2000, n° 96DA02550).

La commune assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens qu'elle juge les plus adéquats. De plus, afin de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de sa compétence, la commune peut, dans les conditions définies par le conseil municipal, mettre à la disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens de télécommunications et informations nécessaires.

Les conseillers municipaux ont le droit de s'exprimer sur les affaires soumises à délibération, au cours des débats, et de proposer des amendements aux projets de délibérations. Ce droit s'exerce sous l'autorité du maire qui assure la police de l'assemblée et veille au bon déroulement de la séance. L'amendement doit être en lien direct avec l'objet de la délibération. Le règlement intérieur, soumis au contrôle du juge administratif, ne peut porter atteinte au droit d'expression et au droit d'amendement des élus en les limitant de façon abusive.

Les conseillers municipaux peuvent poser des questions orales relatives aux affaires de la commune. La fréquence et les règles de présentation et d'examen de ces questions sont fixées dans le règlement intérieur (commune de 1 000 habitants et plus (disposition entrant en vigueur lors du renouvellement général de mars 2020) ou dans une délibération du conseil municipal en l'absence de règlement intérieur.

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique permet désormais, à la demande d'un dixième au moins des membres du conseil municipal, qu'un débat portant sur la politique générale de la commune soit organisé lors de la réunion suivante du conseil municipal, dans la limite d'une fois par an.

Les conseillers municipaux ont le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.

Lorsqu'une délibération concerne un contrat de service public, tout conseiller municipal peut, dans les conditions fixées par le règlement intérieur, consulter le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces le concernant.

### Mission d'information et d'évaluation

*Article L. 2121-22-1 du CGCT*

Une mission d'information et d'évaluation peut être créée dans les communes de 50 000 habitants et plus à la demande du sixième des membres du conseil municipal. Cette mission est chargée de recueillir des éléments d'information sur les questions d'intérêt communal ou procéder à l'évaluation d'un service public communal. Un même conseiller municipal ne peut s'associer à une telle demande plus d'une fois par an. Aucune mission ne peut être créée à partir du 1er janvier de l'année civile précédant le renouvellement général des conseils municipaux. Les dispositions relatives à cette mission (modalités de fonctionnement, composition, durée, etc.) sont fixées par le règlement intérieur.

### Fonctionnement des groupes d'élus

*Article L. 2121-28 du CGCT*

Le fonctionnement des groupes d'élus dans les communes de plus de 100 000 habitants peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus. Dans ces mêmes conseils municipaux, les groupes se constituent par la remise au maire d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste où figurent les noms de ceux-ci et celui de leur représentant. Le conseil municipal peut affecter aux groupes d'élus un local administratif, du matériel, voire du personnel.

## d. Les droits de l'opposition

Afin de garantir l'expression du pluralisme et de permettre au public de connaître les différents points de vue des élus sur les affaires communales, le législateur a reconnu un certain nombre de droits aux élus de l'opposition au sein du conseil municipal. Ainsi, conformément à l'article L. 2121-27-1 du CGCT, dans les communes de 1 000 habitants et plus, lorsque des informations sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal sont diffusées par la commune, un espace est réservé à l'expression des conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne

pas appartenir à la majorité municipale, dans les conditions fixées par le règlement intérieur (dispositions entrées en vigueur lors du renouvellement général de mars 2020).
Ces dispositions, rédigées en termes généraux, s'appliquent à la communication régulière sur les actions menées par la municipalité, quel que soit le support utilisé : publications périodiques éditées directement par la commune ou gérées par un tiers, diffusion sur papier ou par les technologies de l'information et de la communication. En cas de limitation de leur droit d'expression, les élus de l'opposition peuvent saisir le tribunal administratif afin de mettre un terme à ces manquements à la légalité.
Toutefois, il convient de rappeler que le droit d'expression sur les affaires communales doit être exercé par leurs titulaires, qu'ils soient de la majorité municipale ou de l'opposition, dans le respect des règles fixées par le code électoral et par la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse. La responsabilité du maire, en tant que directeur de la publication, doit être appréciée à l'aune de la jurisprudence administrative, mais également de la jurisprudence judiciaire. Le maire peut refuser la publication d'un texte comportant des risques de troubles à l'ordre public, à la sécurité et à la tranquillité publique.
Enfin, conformément à l'article L. 2121-27 du CGCT, dans les communes de plus de 3 500 habitants les élus de l'opposition peuvent disposer sans frais d'un local commun.

## e. Les séances du conseil municipal

*Articles L. 2121-7 à L. 2121-22 ; articles L. 2121-23 à L. 2121-25 ; articles L. 2121-27 et L. 2121-27-1 du CGCT*

### ▷ Dispositions générales

Le conseil municipal se réunit au minimum une fois par trimestre sur convocation du maire. Par ailleurs, le maire peut réunir l'assemblée délibérante de sa propre initiative chaque fois qu'il le juge utile. En outre, il est tenu de réunir le conseil municipal dans un délai maximal de trente jours suivant la demande motivée :

– du représentant de l'État dans le département (ce délai peut être réduit à la demande du représentant de l'État en cas d'urgence) ;
– du tiers au moins des conseillers municipaux en exercice dans les communes de 1 000 habitants et plus et par la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants (dispositions entrant en vigueur lors du renouvellement général en mars 2020).

Le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie. Il peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu situé sur le territoire

de la commune à condition que ce lieu ne contrevienne pas au principe de neutralité, qu'il offre de bonnes conditions d'accessibilité et de sécurité et qu'il permette la publicité des séances. Les habitants doivent être informés du changement de lieu par tout moyen à la convenance de la commune.
Toutefois, dans une commune nouvelle, le conseil municipal peut décider qu'une ou plusieurs de ses réunions auront lieu dans une ou plusieurs annexes de la mairie, sous réserve que, chaque année, au moins deux de ses réunions se tiennent à la mairie de la commune nouvelle. Le public est avisé de cette décision par tout moyen de publicité au choix du maire, au minimum quinze jours avant la tenue de ces réunions.

### ▷ Convocation du conseil municipal

Toute convocation est faite par le maire. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse.
Le délai à respecter entre la date d'envoi de la convocation et celle de la réunion est de trois jours francs dans les communes de moins de 3 500 habitants et de cinq jours francs dans les autres communes. En cas d'urgence, ce délai peut être abrégé par le maire sans, toutefois, être inférieur à un jour franc. Dans ce cas, dès l'ouverture de la séance, le conseil municipal doit se prononcer sur l'urgence invoquée par le maire.
La convocation doit être écrite, sous quelque forme que ce soit, indiquer tous les points de l'ordre du jour, être mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée.
Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires qui seront délibérées doit être jointe à la convocation. Cette disposition est également applicable dans les communes de moins de 3 500 habitants lorsqu'une délibération porte sur une installation mentionnée à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

### ▷ Règlement intérieur

L'adoption d'un règlement intérieur n'est pas obligatoire dans les communes de moins de 1 000 habitants (disposition entrées en vigueur lors du renouvellement général de 2020).
En revanche, le conseil municipal des communes de 1 000 habitants et plus (disposition entrées en vigueur lors du renouvellement général de 2020) doit établir son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Cet acte fixe les règles de fonctionnement de l'assemblée délibérante dans le cadre des dispositions prévues par le CGCT.
Il doit préciser par ailleurs :
– les modalités d'organisation du débat d'orientation budgétaire qui doit se dérouler deux mois avant le vote du budget ;

– les modalités de la consultation par le conseil municipal des projets de contrat de service public ou de marché ;
– les règles relatives aux questions orales des conseillers municipaux (présentation, examen, fréquence…) ;
– les modalités d'expression, dans le bulletin municipal des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale (voir « *droits de l'opposition* »).

De plus, le règlement intérieur doit fixer les règles de présentation et d'examen de la demande de constitution de la mission d'information et d'évaluation intéressant les conseillers municipaux, dans les communes de 50 000 habitants et plus, et préciser les modalités de son fonctionnement et de sa composition dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, la durée de la mission (limitée à six mois maximum) ainsi que les conditions de remise de son rapport aux membres du conseil municipal (voir « *les attributions du conseil municipal* »).

Le règlement intérieur peut être déféré devant le tribunal administratif.

### ▷ Présidence – Police – Quorum – Secrétariat – Déroulement des séances et vote

Les séances du conseil municipal sont présidées par le maire ou par celui qui le remplace. Il ouvre la séance, dirige les débats et les déclare clos lorsque l'ordre du jour est épuisé.

Lorsque le compte administratif du maire est débattu, le conseil municipal désigne un président ; le maire peut assister à la discussion (même s'il n'est plus en fonction) mais il doit se retirer au moment du vote du compte.

Le maire a seul la police de l'assemblée et peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu troublant l'ordre public. En cas de crime ou de délit, il doit dresser un procès-verbal et saisir immédiatement le procureur de la République.

Au début de chaque séance :
– le maire doit s'assurer que le quorum est atteint. En effet, le conseil municipal ne délibère valablement que si la majorité des membres en exercice est présente. Si le quorum n'est pas atteint, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors valablement sans condition de quorum ;
– le conseil municipal nomme un ou plusieurs secrétaires de séance. L'assemblée délibérante peut, le cas échéant, désigner en plus un ou plusieurs auxiliaires pris en dehors des membres (le directeur général ou le directeur général adjoint par exemple) ; ces auxiliaires assistent aux débats mais ne doivent pas participer au vote.

Les débats du conseil municipal sont publics et peuvent, par ailleurs, être retransmis par des moyens de communication audiovisuelle. Le public doit s'abstenir de toute intervention ou de toute manifestation.

Toutefois, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débats, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, de se réunir à huis clos. Une délibération prise à huis clos sans que le conseil municipal l'ait décidé préalablement est entachée d'illégalité. Le Conseil d'État a admis que la présence du secrétaire de mairie, dans la salle du conseil municipal siégeant à huis clos, n'est pas de nature à entacher les délibérations d'illégalité dans la mesure où cette présence n'influence pas le vote de l'assemblée délibérante.

Le conseil municipal peut voter selon trois modes de scrutin :

– **le scrutin ordinaire** à main levée ou par assis et levé ;
– **le scrutin public** a lieu, à la demande du quart des membres présents, soit par bulletin écrit, soit par appel nominal. Le registre des délibérations doit comporter le nom des votants ainsi que l'indication du sens de leur vote ;
– **le scrutin secret** a lieu lorsqu'un tiers des membres présents le réclame ou s'il y a lieu de procéder à une nomination ou à une présentation. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une élection à trois tours de scrutin (si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue après deux tours de scrutin secret, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative ; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé). Sauf disposition législative ou réglementaire prévoyant expressément ce mode de scrutin, le conseil municipal peut décider, à l'unanimité, de ne pas procéder au scrutin secret en cas de nomination ou de présentation.

En cas d'absence, un membre du conseil municipal peut donner pouvoir à un autre membre du conseil municipal pour voter en son nom. Un même conseiller ne peut être porteur que d'un seul pouvoir. Un pouvoir n'est valable que pour trois séances consécutives, sauf en cas de maladie dûment constatée.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés : en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante, sauf dans le cas du scrutin secret. Elles doivent être signées par tous les membres présents à la séance ; à défaut, mention est faite de la cause ayant empêché le ou les conseillers de signer.

### ▷ Commissions municipales

Au cours de chaque séance, le conseil municipal peut former des commissions chargées d'examiner des questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres. Elles portent sur des affaires d'intérêt local dans les domaines les plus divers : social, enseignement, urbanisme, environnement, habitat, … Ces instances sont convoquées par le maire, qui en est président de droit, dans les huit jours suivant leur constitution ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent.

Lors de leur première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché.
Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale.
Si une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir au sein des commissions municipales ou dans les organismes extérieurs, ou si une seule liste a été présentée après appel de candidatures, les nominations prennent effet immédiatement, dans l'ordre de la liste le cas échéant, et il en est donné lecture par le maire.

### ▷ Publicité des délibérations

Les délibérations du conseil municipal entrent en vigueur lorsqu'elles ont fait l'objet d'une formalité de publicité, par voie d'affichage ou de publication, et, si elles sont soumises à cette obligation, d'une transmission au représentant de l'État ou à son délégué dans l'arrondissement. En outre, les communes de 3 500 habitants et plus sont tenues à certaines obligations de publicité qui imposent la publication des délibérations dans un recueil des actes administratifs. Ce recueil est mis à la disposition du public, sous forme papier, à la mairie et peut l'être également, de manière permanente et gratuite, sous forme électronique (cf. rubrique « L'entrée en vigueur des actes pris par les autorités communales » du chapitre 1).
Les délibérations du conseil municipal sont en complément portées à la connaissance du public, à titre d'information, grâce au compte rendu, qui est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, dans un délai d'une semaine. Par ailleurs, le procès-verbal du conseil municipal peut être communiqué à toute personne qui en fait la demande (cf. rubrique « L'information du public » du chapitre 1).
Dans un délai d'une semaine, le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe.
Le registre des délibérations ou le registre de la mairie, sur lequel les délibérations sont inscrites (cf. rubrique « Les registres des délibérations et des actes du maire » du chapitre 1), peut également être communiqué à toute personne qui en fait la demande dans les conditions prévues par le CRPA.
Enfin, le dispositif des délibérations approuvant une convention de délégation de service public ainsi que le dispositif des délibérations prises en matière d'interventions économiques doivent faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

*Article L. 2121-24 (1er alinéa) du CGCT*

## f. La démission d'un ou plusieurs conseillers municipaux

*Articles L. 2121-4 à L. 2121-6 du CGCT*

### ▷ Démission d'office

Est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi. Le refus résulte soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation, soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur. Le démissionnaire ne peut être réélu avant le délai d'un an.

### ▷ Démission volontaire

La démission des membres du conseil municipal doit être adressée au maire. Elle est définitive dès sa réception par le maire, lequel en informe aussitôt le préfet.
La démission doit être exprimée dans un document écrit, daté et signé par l'intéressé et rédigée en termes non équivoques.
La démission collective est valable dès lors qu'elle comporte l'indication individuelle des démissionnaires ainsi que leur signature.
La démission entre en vigueur dès sa réception par le maire.

### ▷ Dissolution du conseil municipal

S'agissant de la dissolution d'un conseil municipal, celle-ci ne peut intervenir que par décret motivé pris en conseil des ministres et publié au Journal officiel.
S'il y a urgence, un conseil municipal peut être suspendu, pendant une durée ne pouvant excéder un mois, par arrêté motivé du représentant de l'État dans le département.
D'une manière générale, une dissolution ne se justifie, aux termes de la jurisprudence du Conseil d'État, que lorsque les dissensions au sein du conseil municipal empêchent son bon fonctionnement ainsi que le fonctionnement de l'administration communale.

### ▷ Délégation spéciale

Une délégation spéciale est nommée dans un délai de huit jours par le représentant de l'État dans le département en cas de dissolution du conseil municipal, de démission de tous ses membres en exercice, en cas d'annulation définitive des élections ou lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué. La délégation spéciale est composée de trois membres dans les communes de moins de 35 000 habitants. Ce nombre peut être

porté jusqu'à sept dans les communes d'une population supérieure. La délégation spéciale élit son président et, s'il y a lieu, son vice-président. Les pouvoirs de cette délégation sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. Elle ne peut engager les finances municipales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant, ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur municipal, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public. Dès que le conseil municipal est reconstitué ses fonctions expirent de plein droit.

## 2. VOS ADJOINTS

### a. L'élection du maire et des adjoints

#### ▷ Le maire

La première réunion du conseil municipal se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour du scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet (article L. 2121-7 du CGCT). Elle a pour objet principal de procéder à l'élection du maire et des adjoints. D'autres sujets peuvent toutefois être inscrits à l'ordre du jour.

La convocation à cette première réunion doit être faite par écrit et mentionner que la réunion a pour objet de procéder à l'élection du maire et de ses adjoints. Elle est rédigée par le maire sortant, doit être mentionnée au registre des délibérations, affichée et publiée. Elle peut être adressée sur papier au domicile ou à l'adresse e-mail de chaque conseiller. Le délai qui sépare l'envoi de la convocation est au moins de trois jours francs.

La séance est présidée par le conseiller municipal le plus âgé jusqu'à l'élection du maire, ensuite par ce dernier.

Nul ne peut être maire s'il n'est pas âgé de dix-huit ans révolus. Nul ne peut être maire ou adjoint s'il n'a pas la nationalité française (articles L. 2122-4 et L. 2122-4-1 du CGCT). En outre, il y a incompatibilité entre les fonctions de maire ou d'adjoint et certains emplois (voir infra).

Le maire est élu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si après deux tours de scrutin aucun des candidats à la fonction de maire n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu (article L. 2122-7 du CGCT).

### ▷ Les adjoints

Le nombre d'adjoints, décidé par le conseil municipal, ne doit pas excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal (articles L. 2122-10 et L. 2122-2 du CGCT). La détermination du nombre d'adjoints dans chaque commune doit précéder l'élection de ces derniers.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les adjoints sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu (articles L. 2122-7 et L. 2122-7-1 du CGCT).

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Les listes sont composées alternativement de candidats de chaque sexe. Si après deux tours de scrutin, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, les candidats de la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée sont élus. En cas d'élection d'un seul adjoint, ce dernier est élu de la même manière que le maire (articles L. 2122-7, L. 2122-7-1 et L. 2122-7-2 du CGCT). Quand il y a lieu, en cas de vacance, de désigner un ou plusieurs adjoints, ceux-ci sont choisis parmi les conseillers de même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder.

Le maire et les adjoints sont élus pour la même durée que le conseil municipal. L'élection du maire et des adjoints est rendue publique par voie d'affichage dans les vingt-quatre heures.

Lors de la première réunion du conseil municipal, immédiatement après l'élection du maire et des adjoints, le maire donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le maire remet aux conseillers municipaux une copie de la charte de l'élu local et du chapitre III du titre II de la seconde partie du livre II du CGCT.

**Remarques**

**Ordre des adjoints au sein du tableau municipal**

L'ordre de l'élection détermine le rang des adjoints ; si la place du premier adjoint devient vacante, le deuxième y est promu, chaque adjoint remontant d'un rang. Toutefois quand il y a lieu, en cas de vacance, de désigner un nouvel adjoint, le conseil municipal peut décider qu'il occupera, dans l'ordre

du tableau, le même rang que l'élu qui occupait précédemment le poste devenu vacant.

**Adjoints de quartier**

Le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal (article L. 2122-2-1 du CGCT). Dans les communes de 80 000 habitants et plus, la limite ci-dessus peut donner lieu à dépassement en vue de la création de postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers. Toutefois, le nombre de ceux-ci ne peut excéder 10 % de l'effectif légal du conseil municipal (article L. 2122-2-1 du CGCT).

**Adjoints spéciaux**

Un poste d'adjoint spécial peut être créé par délibération motivée du conseil municipal lorsqu'un obstacle rend difficiles les communications entre le chef-lieu et une partie de la commune ou en cas de fusions de communes par exemple. Cet adjoint peut être désigné au sein du conseil municipal ou parmi les habitants de la commune (articles L. 2122-3 et L. 2122-11 du CGCT).

**Incompatibilités**

En vertu des articles L. 2122-5 à L. 2122-6 du CGCT, il existe des incompatibilités entre les fonctions de maire ou d'adjoint et certains emplois. C'est ainsi que les agents des administrations financières ayant eu à connaître de la comptabilité communale, de l'assiette, du recouvrement ou du contrôle de tous les impôts et taxes ne peuvent, en aucun cas, être maires ou adjoints, ni même exercer temporairement les fonctions dans toutes les communes qui, dans leur département de résidence administrative, sont situées dans le ressort du service d'affectation. Cette interdiction s'applique aussi aux comptables supérieurs du Trésor et aux chefs des services départementaux des administrations financières.

En ce qui concerne les directeurs régionaux des finances publiques et les chefs régionaux des administrations financières, il ressort que ces derniers ne peuvent, également, être maires ou adjoints, ni exercer temporairement les fonctions dans toutes les communes de la région ou des régions où ils sont affectés.

L'activité de sapeur-pompier volontaire est incompatible avec l'exercice, dans la même commune, des fonctions de maire dans une commune de 3 500 habitants et plus ou d'adjoint au maire dans une commune de plus de 5 000 habitants.

S'agissant des agents salariés du maire, ils ne peuvent être adjoints si leur activité salariée est directement liée à l'exercice du mandat de maire.

Les agents salariés communaux ne peuvent être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie (article L. 231 du code électoral).

## b. La possibilité de déléguer une partie de vos fonctions aux adjoints

### ▷ Délégation de fonctions

Le maire est seul chargé de l'administration de la commune. Toutefois, il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des conseillers municipaux.
Lorsque le maire retire la délégation qu'il avait donnée à un adjoint, l'assemblée délibérante doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions. Si le conseil se prononce en faveur du maintien de l'adjoint dépourvu de délégations, celles-ci pourront être confiées par le maire à un ou plusieurs adjoints ou conseillers municipaux. Si le conseil se prononce contre le maintien de cet adjoint, son poste devient vacant et le conseil peut, par la suite, procéder à l'élection d'un nouvel adjoint ou le supprimer.
Le membre du conseil municipal ayant démissionné de la fonction de maire pour cause d'incompatibilité ne peut recevoir de délégation jusqu'au terme de son mandat de conseiller municipal ou jusqu'à la cessation du mandat ou de la fonction l'ayant placé en situation d'incompatibilité.

Les membres du conseil municipal exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation sauf pour des attributions exercées au nom de l'État.

Les actes pris dans le cadre de la délégation doivent mentionner le fondement de la compétence (par délégation du maire l'adjoint délégué…).

### ▷ Délégation de signature

Le maire peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie, au directeur général et au directeur des services techniques, aux responsables de services communaux.
Lorsqu'il agit par délégation du conseil municipal, le maire peut également subdéléguer sa signature à un adjoint ou un conseiller municipal dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 du CGCT, sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation (article L. 2122-23 du CGCT).

### ▷ Les conséquences des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts sur l'application des dispositions du CGCT relatives aux délégations

La mise en œuvre des dispositions du CGCT relatives aux délégations du maire s'articule avec la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui a pour objet de prévenir les conflits d'intérêt.
La loi du 11 octobre 2013 dispose ainsi en son article 1er que « les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ».
Le conflit d'intérêt est défini à l'article 2 comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».
Afin de prévenir les conflits d'intérêts, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales qui estiment se trouver dans une situation répondant à la définition précitée « sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ».
Les articles 5 et 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 précisent l'articulation des dispositions de la loi du 11 octobre 2013 relative aux élus locaux en situation de conflit d'intérêt avec celles du CGCT relatives aux délégations. Le décret du 31 janvier 2014 distingue la situation des chefs des exécutifs locaux de celle des autres élus titulaires d'une délégation de signature.

#### • En ce qui concerne le maire

*Article 5 du décret du 31 janvier 2014*

Lorsque le maire estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, il prend un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant, dans les conditions prévues par l'article L. 2122-18 du CGCT, la personne chargée de le suppléer.
Dans ce cas de figure, le chef de l'exécutif local n'adresse aucune instruction à son délégataire par dérogation aux dispositions de droit commun de l'article L. 2122-18 du CGCT en vertu desquelles le délégataire agit sous la surveillance et la responsabilité du maire.
Ce mécanisme d'abstention s'applique pour l'ensemble des fonctions du maire, qu'il agisse dans le cadre de ses pouvoirs propres ou par délégation de l'organe délibérant en vertu de l'article L. 2122-22 du CGCT.
Dans les matières déléguées au maire par le conseil municipal, les décisions sont en principe prises par le conseil municipal en cas d'empêchement

du maire à la suite d'une situation de conflit d'intérêts. Seule une disposition contraire à la règle précitée dans la délibération portant délégation permet une prise de décision par l'élu subdélégataire en cas d'empêchement du maire (article L. 2122-23 du CGCT).

- **En ce qui concerne les autres élus de la commune titulaires d'une délégation de signature**

*Article 6 du décret du 31 janvier 2014*

Lorsqu'un élu municipal titulaire d'une délégation de signature du maire estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, il en informe le maire par écrit en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences.
Le maire détermine par arrêté les questions pour lesquelles le délégataire doit s'abstenir d'exercer ses compétences.
Ce mécanisme est applicable à l'ensemble des délégataires, qu'il s'agisse d'adjoints au maire ou d'autres membres du conseil municipal titulaires d'une délégation dans les conditions prévues par l'article L. 2122-18 du CGCT.

## c. La possibilité d'être provisoirement remplacé dans vos fonctions

Afin d'éviter toute vacance dans l'exercice du pouvoir municipal, la loi a prévu la suppléance du maire en cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement de celui-ci.
Le maire est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par l'assemblée délibérante ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau.
Il n'appartient donc pas au maire de désigner l'élu qui va le remplacer.
La jurisprudence assimile la démission à un cas d'empêchement et considère que la démission d'un maire a pour effet de mettre fin à ses fonctions dès qu'elle devient effective.
Le Conseil d'État a précisé que l'absence ou l'empêchement du maire ne rend pas caduques les délégations qu'il a antérieurement accordées.
La suppléance n'est mise en œuvre que si l'absence ou l'empêchement du maire ne lui permet pas d'accomplir un acte indispensable à la bonne administration de la commune. C'est ainsi, par exemple, que l'éloignement du maire de la commune ne saurait constituer un obstacle à la convocation du conseil municipal ; par conséquent, l'adjoint ne peut évoquer la règle de la suppléance pour procéder à la convocation du conseil de son propre chef.

Durant la suppléance, en cas d'absence ou d'empêchement, l'adjoint (ou le conseiller municipal) doit se limiter à l'expédition des affaires courantes et aux actes d'administration qui sont nécessaires. On notera que l'organisation de la suppléance par l'article L. 2122-17 du CGCT, ne fait pas obstacle à ce qu'un maire devant se trouver éloigné de sa commune à certains moments ou pendant une certaine période, use des pouvoirs que lui donne l'article L. 2122-18 afin d'accorder des délégations à un ou plusieurs de ses adjoints sans être tenu de respecter le rang établi entre les adjoints pour la suppléance (QE n° 42530 JOAN 01/05/2000 p. 2752).
Si le maire a cessé ses fonctions définitivement, pour quelque cause que ce soit (*démission*, *décès*), les fonctions de magistrat municipal deviennent effectivement vacantes. Son remplaçant peut exercer la plénitude des fonctions exécutives (*les délégations antérieurement consenties par l'ancien maire subsistant sous la surveillance et la responsabilité du suppléant*) jusqu'à la séance du conseil où est élu un nouveau maire.

### d. La démission d'un de vos adjoints

La démission d'un adjoint (comme celle du maire) doit être adressée au représentant de l'État dans le département. Elle est définitive à partir de son acceptation par le préfet ou, à défaut de cette acceptation, un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée.
Toutefois, la démission d'un adjoint (ou d'un maire) donnée en application des articles L. 46-1 (cumul de mandats), LO. 151 et LO. 151-1 (incompatibilités) du code électoral entre en vigueur à compter de sa réception par le préfet de département.
L'adjoint (ou le maire) cesse ses fonctions dès que sa démission entre en vigueur sauf si la suppléance ne peut s'appliquer du fait de la démission collective du conseil. Dans ce cas, il continue à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation de son successeur.

## 3. LES CONSEILLERS COMMUNAUTAIRES

### a. L'élection des conseillers communautaires

#### ▷ La détermination du nombre de sièges au sein de l'organe délibérant

• Lorsqu'un conseil communautaire doit être recomposé, la loi prévoit que le nombre de sièges et leur répartition peuvent être fixés selon deux modalités distinctes : par application des dispositions de droit commun prévues aux II à VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, ou par accord local,

dans les conditions prévues au I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.
• Les communautés urbaines et les métropoles peuvent procéder également à un accord local mais selon des dispositions spécifiques prévues au premier alinéa du VI de l'article L. 5211-6-1.

**Répartition des sièges en application du droit commun**
En application des règles de droit commun et en l'absence de tout accord local valide adopté dans les délais prévus par la loi, le conseil communautaire est recomposé en partant d'un effectif de référence défini au III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT par rapport à la population de l'EPCI. Les sièges correspondant à la strate démographique de l'EPCI sont répartis entre ses communes membres à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en fonction de leur population (dernière population municipale disponible).

À l'issue de cette opération, les communes n'ayant obtenu aucun siège se voient attribuer un siège de manière forfaitaire afin d'assurer leur représentation au sein de l'EPCI.

Aucune commune membre d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération ne peut obtenir plus de la moitié des sièges au sein de l'organe délibérant.

Le nombre de conseillers communautaires d'une commune ne peut être supérieur au nombre de ses conseillers municipaux.

Enfin, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, en application du V de l'article, si le nombre de sièges attribués à titre forfaitaire représente plus de 30 % des sièges répartis en fonction de la population, un nombre de sièges supplémentaires correspondant à 10 % du nombre total de sièges déjà répartis est réparti à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre les communes ayant bénéficié d'au moins un siège dans le cadre de la répartition en fonction de la population. De la même façon que précédemment, aucune commune ne peut obtenir plus de la moitié des sièges au sein du conseil communautaire et le nombre de conseillers communautaires d'une commune ne peut être supérieur au nombre de ses conseillers municipaux.

**Répartition des sièges en fonction d'un accord local**
Un accord local doit être adopté par la moitié des conseils municipaux regroupant les deux tiers de la population totale de l'EPCI ou par les deux

tiers des conseils municipaux regroupant la moitié de cette même population totale, cette majorité devant également comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale des communes membres.

• *Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération*
À la suite de la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014 « Commune de Salbris », la loi n° 2015-264 du 9 mars 2015 autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire a rouvert la possibilité, pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, de conclure un accord local de répartition des sièges de conseillers communautaires. Cependant, afin que la nouvelle procédure soit conforme à la jurisprudence constitutionnelle, elle est désormais strictement encadrée au 2° du I de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale membre de l'établissement, l'accord doit respecter les critères suivants :

– une commune ne peut compter davantage de conseillers communautaires que le nombre de conseillers attribués à une commune dont la population est plus élevée ;

– ce nouveau dispositif assure la représentation de chaque commune au sein de l'organe délibérant sans qu'une commune puisse disposer à elle seule de la majorité ;

– enfin, la représentation de chaque commune au sein du conseil communautaire ne peut être supérieure ou inférieure de plus de 20 % par rapport à son poids démographique dans l'EPCI à fiscalité propre. Un accord local peut s'écarter de cette condition, seulement s'il attribue un siège supplémentaire à tout ou partie des communes n'ayant bénéficié que d'un seul siège à l'issue de leur répartition proportionnelle à la population.

• *Pour les communautés urbaines et les métropoles*
À la différence des communautés de communes et des communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles ne peuvent faire l'objet d'un accord local répartissant 25 % de sièges supplémentaires.

Toutefois, depuis la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, les communautés urbaines bénéficient des dispositions du V de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Pour rappel,

en application du V de cet article, si le nombre de sièges attribués à titre forfaitaire représente plus de 30 % des sièges répartis en fonction de la population, un nombre de sièges supplémentaires correspondant à 10 % du nombre total de sièges répartis est réparti à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre les communes ayant bénéficié d'au moins un siège dans le cadre de la répartition en fonction de la population.

Par ailleurs, dans les métropoles et les communautés urbaines, à l'exception de la métropole d'Aix-Marseille-Provence qui fait l'objet de dispositions spécifiques, les communes peuvent, en application du VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, créer et répartir un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges issu de l'application des III et IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Cette disposition ne s'applique pas dans les communautés urbaines si des sièges supplémentaires ont été créés en application du V précité. La décision de création et de répartition de ces sièges est prise dans les mêmes conditions de majorité que celles applicables à l'accord local, conditions décrites ci-dessus. La répartition des sièges supplémentaires doit respecter les règles décrites ci-dessus.

Dans les métropoles et les communautés urbaines, la répartition effectuée en application du VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT peut porter le nombre de sièges attribués à une commune à plus de la moitié de l'effectif de l'organe délibérant.

**Désignation des conseillers communautaires lors du renouvellement général des conseils municipaux**

• *Dans les communes de moins de 1 000 habitants*
Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires représentant les communes au sein des organes délibérants des EPCI sont « les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau ». Cependant, lorsqu'il y a lieu d'élire à nouveau le maire, pour quelque cause que ce soit, les conseillers communautaires de la commune concernée sont désignés selon le nouvel ordre du tableau résultant de cette élection.

• *Dans les communes de 1 000 habitants et plus*
Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct par fléchage en même temps que les conseillers municipaux. L'électeur désigne le même jour sur le même bulletin de vote les élus de sa commune et ceux de l'EPCI à fiscalité propre. Ainsi, la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire figure de manière distincte sur le même bulletin que la liste des candidats au conseil municipal dont elle est issue.

La liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq et de deux dans le cas inverse.
Les candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer dans l'ordre de présentation dans lequel ils apparaissent sur la liste des candidats au conseil municipal.
La liste de ces candidats est composée alternativement de personnes de chaque sexe.
Tous les candidats présentés dans le premier quart de la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer, de la même manière et dans le même ordre, en tête de la liste des candidats au conseil municipal.
Tous les candidats aux sièges de conseiller communautaire doivent figurer au sein des trois premiers cinquièmes de la liste des candidats aux élections municipales.
Lorsque le nombre de sièges de conseiller communautaire à pourvoir excède les trois cinquièmes du nombre de sièges de conseiller municipal à pourvoir, la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire reprend l'ordre de présentation de la liste des candidats au conseil municipal.

### ▷ Les règles applicables entre deux renouvellements généraux

Entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, en cas de création, de fusion, d'extension de périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, de modification des limites territoriales d'une commune membre ou d'annulation par la juridiction administrative de la répartition des sièges de conseiller communautaire, il est procédé à la détermination du nombre et à la répartition des sièges de conseiller communautaire dans les conditions précédemment exposées.
En cas de retrait d'une ou plusieurs communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges.

### ▷ Désignation des nouveaux conseillers communautaires

Une fois le nombre de sièges défini et réparti entre les communes membres, les nouveaux conseillers communautaires sont désignés de la manière suivante :

**Dans les communes de moins de 1 000 habitants**
Les conseillers communautaires sont désignés suivant l'ordre du tableau.

L'ordre du tableau est constitué du maire, puis des adjoints qui prennent rang selon l'ordre de leur élection et enfin des conseillers municipaux classés par ancienneté de leur élection, puis, pour ceux élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus et, à égalité de voix, par priorité d'âge (article L. 2121-1 du CGCT). L'ordre du tableau à prendre en compte est celui en vigueur à la date de la recomposition.

Le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants devient automatiquement conseiller communautaire dans le cas où la commune ne disposerait que d'un seul siège.

Les communes de moins de 1 000 habitants avec un seul conseiller communautaire doivent obligatoirement disposer d'un suppléant, qui est le conseiller municipal venant immédiatement, dans l'ordre du tableau, après le conseiller municipal désigné conseiller communautaire (article L. 5211-6 du CGCT).

**Dans les communes de 1 000 habitants et plus**
Si une commune de 1 000 habitants et plus conserve le même nombre de sièges, les conseillers communautaires précédemment élus conservent leur mandat, il n'est donc pas nécessaire d'organiser de nouvelles élections.

Si une commune de 1 000 habitants et plus gagne un ou plusieurs sièges, les conseillers communautaires précédemment élus conservent leur mandat. Les sièges supplémentaires sont pourvus par le conseil municipal parmi ses membres et, le cas échéant, parmi les conseillers d'arrondissement, au scrutin de liste à un tour.

Les votants ne peuvent ajouter des noms, en supprimer ou modifier l'ordre de présentation sur chaque liste. De plus, chaque liste doit être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. Enfin, des listes incomplètes peuvent être présentées.
À la suite de l'élection, la répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, ce qui est de nature à permettre la représentation de l'opposition municipale.

Si une commune de 1 000 habitants et plus perd des sièges, les conseillers communautaires sont élus par le conseil municipal, parmi les seuls conseillers communautaires sortants et non parmi l'ensemble des membres du conseil municipal. Les conseillers sont élus au scrutin de liste à un tour. Les votants ne peuvent ajouter des noms, en supprimer ou modifier l'ordre de présentation sur chaque liste. Des listes incomplètes peuvent être

présentées. La répartition des sièges entre les listes est faite à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Concernant les conseillers suppléants, excepté dans les communes qui conservent le même nombre de sièges, l'alinéa 7 de l'article L. 5211-6-2 du CGCT prévoit que lorsqu'une commune dispose d'un seul siège et qu'il n'a pas été procédé à l'élection de conseillers communautaires lors du précédent renouvellement général du conseil municipal ou que le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, la liste des candidats au siège de conseiller communautaire comporte deux noms, le second candidat de la liste qui a été élu devenant conseiller communautaire suppléant.
Si l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre est amené à être recomposé à plusieurs reprises entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, le nombre de sièges de conseiller communautaire de référence est celui issu du dernier renouvellement général (CE, 12 juillet 2017, n° 408303).
Le mandat des conseillers communautaires précédemment élus et non membres du nouvel organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prend fin à compter de la date de la première réunion de ce nouvel organe délibérant.

## b. Le fonctionnement du conseil communautaire.

### ▷ Règles générales

En application de l'article L. 5211-1 du CGCT, les règles relatives au fonctionnement des conseils municipaux, à la tenue de ses séances, aux droits des conseillers municipaux et aux droits de l'opposition, précédemment exposées, sont applicables au conseil communautaire et à ses membres. Pour l'application des dispositions des articles L. 2121-8 (établissement d'un règlement intérieur), L. 2121-9 (convocation du conseil municipal), L. 2121-19 (questions orales posées par les conseillers municipaux) et L. 2121-22 (fonctionnement des commissions municipales) et L. 2121-27-1 (droit d'expression des élus de l'opposition), ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 1 000 habitants et plus (disposition entrant en vigueur lors du renouvellement général en mars 2020).
Pour l'application des articles L. 2121-11 (délai de convocation du conseil municipal pour les communes de moins de 3 500 habitants) et L. 2121-12 (délai de convocation du conseil municipal pour les communes de 3 500 habitants et plus), ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus.

L'article L. 2121-22-1 (création d'une mission d'information et d'évaluation) s'applique aux établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de 50 000 habitants ou plus.
Le conseil communautaire se réunit au moins une fois par trimestre à l'initiative de son président.
L'EPCI assure la diffusion de l'information auprès de ses conseillers communautaires qui ont droit de s'exprimer sur les affaires soumises à délibération, au cours des débats, et de proposer des amendements aux projets de délibérations. Ce droit s'exerce sous l'autorité du président du conseil communautaire qui assure la police de l'assemblée et veille au bon déroulement de la séance. Le règlement intérieur, soumis au contrôle du juge administratif, ne peut porter atteinte au droit d'expression et au droit d'amendement des élus en les limitant de façon abusive.
Les conseillers communautaires peuvent poser des questions orales relatives aux affaires de l'EPCI.
Les conseillers communautaires ont le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil communautaire, des budgets et des comptes de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi que des arrêtés pris par le président.

### ▷ Le bureau du conseil communautaire

Le bureau de l'EPCI est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant sans que ce nombre puisse excéder 20 % de l'effectif de celui-ci et 15 vice-présidents ou 20 dans les métropoles. Ce nombre peut être porté à 30 %, dans la limite de 15 vice-présidents ou 20 vice-présidents dans les métropoles, par délibération à la majorité des deux tiers du conseil
Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui des membres de l'organe délibérant.
Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant, sauf en matière :
– budgétaire (vote du budget, approbation du compte administratif, institution et fixation des taux, tarifs et redevances) ;
– statutaire (propositions de modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement, de durée de l'EPCI…) ;
– d'adhésion de l'EPCI à un établissement public ;
– de délégation de gestion de service public ;
– de dispositions portant orientation en matière d'aménagement communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant lors de chaque réunion de celui-ci.

### ▷ Le président du conseil communautaire

Le président est élu par le conseil communautaire lors de sa première réunion. Le président est le chef des services de l'établissement public de coopération intercommunale. Il représente en justice l'établissement public de coopération intercommunale.
Il est seul chargé de l'administration.
Toutefois, il peut donner par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur des services techniques et aux responsables de services.
Il peut également déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau.
Le président peut subdéléguer la délégation d'attribution qu'il a reçue de l'organe délibérant aux vice-présidents. Il convient de remarquer qu'il s'agit bien d'une subdélégation donnée aux vice-présidents par le président, organe exécutif, celui-ci étant le seul responsable devant l'organe délibérant de l'exercice des délégations qui lui ont été confiées.
Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut enfin, par délégation de son organe délibérant, être chargé d'exercer, au nom de l'établissement, les droits de préemption, ainsi que le droit de priorité, dont celui-ci est titulaire ou délégataire en application du code de l'urbanisme. Le président peut également déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien, dans les conditions que fixe l'organe délibérant de l'établissement. Il rend compte à la plus proche réunion utile de l'organe délibérant de l'exercice de cette compétence.
Les fonctions de président et de vice-président sont incompatibles avec celles de militaire en position d'activité. Les membres du bureau exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation.

## c. La démission d'un ou plusieurs conseillers communautaires

La démission d'un conseiller communautaire est adressée au président. La démission est définitive dès sa réception par le président, qui en informe immédiatement le maire de la commune dont le membre démissionnaire est issu (article L. 5211-1 du CGCT).

La démission du président ou d'un vice-président est adressée au préfet et valable dès acceptation par celui-ci ou, à défaut dans un délai d'un mois suivant l'envoi d'une nouvelle lettre de démission.

### ▷ Remplacement d'un conseiller communautaire dans une commune de 1 000 habitants et plus

*a – Cas où le conseiller démissionnaire a été élu au suffrage universel direct par fléchage*

Le conseiller démissionnaire est remplacé par le candidat de même sexe élu conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement suivant sur la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire sur laquelle le conseiller à remplacer a été élu.

Toutefois, lorsque la commune ne dispose que d'un siège de conseiller communautaire, ce siège est pourvu par le candidat supplémentaire mentionné au 1° du I de l'article L. 273-9 (la liste des candidats aux sièges de conseiller communautaire comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq).

Lorsqu'il n'y a plus de candidat élu conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement pouvant le remplacer sur la liste des candidats au siège de conseiller communautaire, le siège est pourvu par le premier conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement de même sexe élu sur la liste correspondante des candidats aux sièges de conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire.

Toutefois, lorsque la commune ne dispose que d'un siège de conseiller communautaire, le siège est pourvu par le premier conseiller municipal élu sur la liste correspondante des candidats aux sièges de conseiller municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire.

Lorsqu'il n'existe pas de conseiller municipal ou de conseiller d'arrondissement pouvant être désigné en application des deux premiers alinéas, le siège de conseiller communautaire reste vacant jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal de la commune (article L. 273-10 du CGCT).

*b – Cas où le conseiller démissionnaire a été élu parce qu'il n'avait pas été procédé à l'élection de conseillers communautaires lors du précédent renouvellement général du conseil municipal, parce qu'il était nécessaire de pourvoir des sièges supplémentaires ou parce que le nombre de sièges attribués à la commune était inférieur au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal (b) ou c) de l'article L. 5211-6-2 du CGCT).*

Dans ce cas, son successeur est désigné par le conseil municipal parmi ses membres, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de même sexe. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Les listes peuvent être incomplètes.

### ▷ Remplacement d'un conseiller communautaire dans une commune de moins de 1 000 habitants

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, un conseiller communautaire démissionnaire est remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas déjà lui-même les fonctions de conseiller communautaire pris dans l'ordre du tableau à la date de la vacance (article L. 273-12 du code électoral).

## 4. LES REPRÉSENTANTS DE LA COMMUNE DANS DIVERS ORGANISMES

### L'essentiel

Il existe plusieurs sortes d'organismes (commissions, conseils, comités…) dans lesquels siègent des conseillers municipaux. Les désignations doivent se faire dans les meilleurs délais possibles après le renouvellement du conseil municipal.

Dans les communes de 1000 habitants et plus, la désignation des conseillers municipaux doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus municipaux.

Le conseil municipal procède à la désignation de ses membres ou de délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs dans les cas et conditions prévus par les dispositions du code général des collectivités territoriales et des textes régissant ces organismes. La fixation par les dispositions précitées de la durée des fonctions assignées à ces membres ou délégués ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse être procédé à tout moment, et pour le reste de cette durée, à leur remplacement par une nouvelle désignation opérée dans les mêmes formes.

Cette possibilité n'est toutefois pas applicable au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (CE, 26 avril 2017, n° 401144).

Sont évoqués, ci-après, les organismes les plus courants.

Il convient par ailleurs de se reporter aux indications données sur la prévention des conflits d'intérêts. En effet, les personnes titulaires de fonctions

exécutives locales qui estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts « sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ».

## a. Commissions municipales

### ▷ Commissions issues du conseil municipal

*Articles L. 2121-21 et L. 2121-22 du CGCT*

Le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil. En aucun cas, elles ne peuvent prendre des décisions à la place du conseil municipal ou du maire.
Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent la désignation de leurs membres, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Lors de cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider en cas d'empêchement du maire.
Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale.
Si une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir au sein des commissions municipales, ou si une seule liste a été présentée après appel de candidatures, les nominations prennent effet immédiatement, dans l'ordre de la liste le cas échéant, et il en est donné lecture par le maire.

### ▷ Commissions constituées pour la passation des contrats de commande publique

**Commissions d'appel d'offres**

*Article L. 1414-2 du CGCT*

La composition de la commission varie selon la population de la commune :
– commune de 3 500 habitants et plus : l'autorité habilitée à signer le marché public ou son représentant (maire ou élu disposant d'une délégation pour signer le marché), président, et cinq membres du conseil municipal élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste ;

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

Des suppléants sont élus en nombre égal à celui des membres titulaires.
Peuvent participer à la commission, avec voix consultative, le comptable de la collectivité et un représentant du ministre chargé de la concurrence, lorsqu'ils y sont invités par le président, et des personnalités ou un ou plusieurs agents de la commune désignés par le président en raison de leur compétence. On peut constituer une ou plusieurs commissions d'appel d'offres dans une commune, dès lors qu'il est précisé laquelle est appelée à intervenir à l'occasion d'une procédure d'attribution d'un marché public. Ces commissions peuvent avoir un caractère permanent ou être constituées à chaque fois que leur intervention est nécessaire.

### ▷ Commissions compétentes pour les concessions et délégations de service public

Une commission similaire à la commission d'appel d'offres, compétente pour les marchés publics, existe pour les contrats de concession, dont les délégations de service public (articles L. 1410-3 et L. 1411-5 du CGCT).
À la différence des commissions d'appel d'offres, les commissions compétentes pour les concessions et les délégations de service public n'attribuent pas ces contrats. Elles sont chargées d'analyser les dossiers de candidature, de dresser la liste des candidats admis à présenter une offre, d'analyser les propositions des candidats et d'émettre un avis sur celles-ci. Il appartient au conseil municipal d'attribuer le contrat sur la base du classement des candidats opéré par l'autorité habilitée à signer le contrat.

## b. Organismes extérieurs au conseil municipal

*Articles L. 123-6, R. 123-7 et suivants du code de l'action sociale et des familles*

### ▷ Centre communal d'action sociale (CCAS)

• Le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal (CCAS) ou intercommunal (CIAS) administré par un conseil d'administration présidé par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (article L. 123-6 du CASF).

• Le nombre de membres du conseil d'administration est fixé par délibération du conseil municipal.
Pour le CCAS, le conseil d'administration comprend notamment des membres élus en son sein à la représentation proportionnelle par le conseil municipal. Pour le CIAS, il est composé notamment de membres élus en

son sein au scrutin majoritaire par l'organe délibérant de cet établissement (article L. 123-6 du CASF). L'élection se fait au scrutin de liste à la représentation proportionnelle au plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel. Le conseil d'administration est composé, à part égale des membres élus susmentionnés et de membres nommés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune ou les communes en cause (huit maximum, dans les deux cas, article L. 123-6 et R. 123-7 du CASF).

• Les membres du conseil d'administration sont désignés à la suite de chaque renouvellement du conseil municipal et pour la durée du mandat de celui-ci. Ne peuvent siéger au conseil d'administration les personnes qui fournissent des biens ou des services au centre (articles R. 123-10 et R. 123-15 du CASF).
Le mandat des membres précédemment élus prend fin dès l'élection des nouveaux membres et, au plus tard, dans le délai de deux mois (article R. 123-10 du CASF).

### ▷ Conseil de surveillance des établissements publics de santé

*Articles L. 6143-5 et R. 6143-1 et suivants du Code de la santé publique*

Depuis l'adoption de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, le conseil de surveillance des établissements publics de santé (ancien conseil d'administration) comprend trois collèges (représentants des collectivités territoriales, représentants du personnel médical et personnalités qualifiées), chacun ayant le même nombre de membres. Son président est élu parmi les représentants des collectivités territoriales et les personnalités qualifiées. Ces membres sont nommés par arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé de la région siège de l'établissement principal.

• Le conseil de surveillance d'un établissement public de santé de ressort communal est composé de 9 membres et peut exceptionnellement être porté à 15 membres sur décision du directeur général de l'agence régionale de santé.
S'il est composé de 9 membres, le conseil comprend notamment le maire de la commune siège de l'établissement principal ou son représentant et un représentant d'un établissement public de coopération intercommunale dont cette commune est membre.
S'il est composé de 15 membres, le conseil comprend notamment le maire de la commune siège de l'établissement principal ou son représentant et

un autre représentant de la commune, ainsi que deux représentants d'un établissement public de coopération intercommunal dont cette commune est membre.

• Le conseil de surveillance d'un établissement public de santé de ressort intercommunal comprend notamment le maire de la commune siège de l'établissement principal ou son représentant, un représentant de la principale commune d'origine des patients autre que celle du siège de l'établissement principal et deux représentants des établissements publics de coopération intercommunale dont ces communes sont membres.

• Dans les conseils à ressort départemental, siègent notamment le maire de la commune siège de l'établissement principal ou son représentant et deux représentants d'un établissement public de coopération intercommunale dont cette commune est membre.

• Dans les conseils à ressort régional, siègent notamment le maire de la commune siège de l'établissement principal ou son représentant et un représentant d'un établissement public de coopération intercommunale dont cette commune est membre.

• Dans les conseils à ressort national, siège notamment le maire de la commune siège de l'établissement principal ou son représentant.

**Nota –** Les représentants de la commune sont désignés par le conseil municipal en son sein (article R. 6143-4 du code de la santé publique).
Des incompatibilités sont prévues empêchant de siéger au conseil de surveillance (article L. 6143-6 du code de la santé publique).

Des dispositions particulières sont prévues en cas de désaccord entre les communes pour la désignation de leurs représentants dans les conseils d'administration des établissements intercommunaux.

### ▷ Conseil d'administration des établissements publics sociaux et médico-sociaux

*Articles L. 315-10 et R. 315-6 et suivants du Code de l'action sociale et des familles*

• Le conseil d'administration d'un établissement public social et médico-social relevant d'une seule commune comprend douze membres (treize dans le cas où l'établissement a son siège dans une commune dont il ne

relève pas). Il est composé notamment de trois représentants de la commune de rattachement, dont le maire qui assure la présidence du conseil d'administration de l'établissement public communal (le maire peut y renoncer au profit d'un élu désigné par le conseil municipal). Un représentant de la commune d'implantation, si celle-ci est différente de la commune de rattachement, siège également au sein du conseil d'administration (articles L. 315-10 et R. 315-6 du CASF).

• Le conseil d'administration d'un établissement public social et médico-social relevant d'un seul département comprend également douze membres. Il est notamment composé d'un représentant de la commune d'implantation si celle-ci n'est pas représentée au titre de la commune de rattachement (article R. 315-6 du CASF).

• Le conseil d'administration comprend alors au minimum douze membres et au maximum vingt-deux membres (treize et vingt-trois dans le cas où l'établissement a son siège dans une commune dont il ne relève pas). Il est présidé par le président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Les représentants sont nommés selon les dispositions de l'article R. 315-9 du CASF (à défaut d'accord entre les communes, le président du conseil d'administration est désigné après élection par un collège des maires des communes de rattachement). Le conseil d'administration est composé notamment d'au moins trois représentants des communes à l'origine de la création de l'établissement public intercommunal, d'un représentant de la commune d'implantation si celle-ci n'est pas représentée au titre des communes de rattachement (articles L. 315-10, R. 315-8 et R. 315-9 CASF).

• Le conseil d'administration comprend au minimum douze membres et au maximum vingt-deux membres (treize et vingt-trois dans le cas où l'établissement a son siège dans une commune dont il ne relève pas). Il est notamment composé d'un représentant de la commune d'implantation si celle-ci n'est pas représentée au titre de la commune de rattachement.

**Nota –** Le mandat des membres du conseil d'administration qui sont élus locaux prend fin lors du renouvellement de l'assemblée locale à laquelle ils appartiennent. Ce mandat est prolongé jusqu'à l'élection de leur remplaçant par la nouvelle assemblée élue (article R. 315-21 du CASF).

Les représentants de la commune autre que le maire sont désignés par le conseil municipal en son sein, au scrutin secret, à la majorité absolue au premier tour, à la majorité relative au second. En cas d'égalité de voix, le plus âgé est proclamé élu.

*Article R. 315-11 du CASF.*

Des dispositions particulières sont prévues en cas de désaccord entre les communes pour la désignation de leurs représentants dans les conseils d'administration des établissements intercommunaux ainsi qu'en cas d'absence de représentation du département au titre du financement de l'action sociale et médicosociale.

## ▷ Syndicats mixtes

*Articles L. 5711-1 et L. 5721-1 du CGCT*

**• Syndicats mixtes fermés**
Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale et ceux composés uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale sont des syndicats mixtes fermés.
Pour l'élection des délégués des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter uniquement sur l'un de ses membres (dispositions entrées en vigueur lors du renouvellement général de 2020).
Pour l'élection des délégués des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter sur l'un de ses membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

**• Syndicats mixtes ouverts**
Les syndicats regroupant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public sont des syndicats mixtes ouverts.
Pour l'élection des délégués des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter uniquement sur l'un de ses membres (dispositions entrées en vigueur lors du renouvellement général de 2020).

## c. Organismes consultatifs

### ▷ Commission consultative des services publics locaux

*Article L. 1413-1 du CGCT*

Présidée par le maire, la commission comprend des membres du conseil municipal, désignés en son sein dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, ainsi que des représentants d'associations locales nommés par le conseil municipal.

### ▷ Commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées

*Article L. 2143-3 du CGCT*

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des chances, à la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit, dans son article 46, la création d'une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées dans les communes de 5 000 habitants et plus.
Le maire arrête la liste des membres de la commission et la préside. Elle comprend des conseillers municipaux, des représentants d'usagers et des représentants des personnes handicapées.
Une commission intercommunale peut être créée entre plusieurs communes. La liste des membres est arrêtée conjointement par les maires. Présidée par l'un d'eux, elle exerce les mêmes attributions que la commission communale.

### ▷ Conseils de quartier

*Articles L. 2143-1 et L. 2122-2-1 du CGCT*

Dans les communes de 80 000 et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune.
Chaque quartier de la commune est doté d'un conseil de quartier dont la composition est fixée par le conseil municipal. La loi permet aux communes de 20 000 à 79 999 habitants de créer, si elles le désirent, des conseils de quartier. Un adjoint au maire peut être chargé d'un ou plusieurs quartiers.
Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toutes questions concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

### ▷ Comités consultatifs

*Article L. 2143-2 du CGCT*

Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales.
Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.
Les comités peuvent être consultés par le maire sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués.
La composition des comités est fixée par le conseil municipal, sur proposition du maire.

# 5. VOTRE PERSONNEL

## a. Le statut et la gestion des agents

### ▷ Le recrutement des agents territoriaux

**L'essentiel**

Trois catégories de concours permettent d'accéder à la fonction publique territoriale : les concours externes, les concours internes, les troisièmes concours.
Trois autorités sont compétentes pour organiser un concours selon les cadres d'emplois : le CNFPT (centre national de la fonction publique territoriale); les centres de gestion de la fonction publique territoriale; les collectivités territoriales. Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude classant par ordre alphabétique les candidats déclarés aptes par le jury. Toutefois, l'inscription sur liste d'aptitude ne vaut pas recrutement.
Les personnes tributaires d'un handicap disposent de deux voies d'accès à la fonction publique territoriale : le recrutement sur concours avec aménagement possible des épreuves et le recrutement sur contrat en vue d'une titularisation.
Il existe des modalités de recrutement sans concours pour les emplois de catégorie C et certaines personnes éloignées de l'emploi dans le cadre de dispositifs d'accompagnement spécifiques.

**Les conditions générales de recrutement**

Pour avoir la qualité de fonctionnaire, il faut :
– posséder la nationalité française ;
– jouir de ses droits civiques ;
– le cas échéant, que les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire ne soient pas incompatibles avec l'exercice des fonctions ;
– se trouver en position régulière au regard du code du service national ;
– remplir les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction compte tenu des possibilités de compensation du handicap.

Les ressortissants des État membres d'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France, peuvent avoir la qualité de fonctionnaires :
– s'ils jouissent de leurs droits civiques dans l'État dont ils sont ressortissants ;
– s'ils n'ont subi aucune condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions ;
– s'ils se trouvent en position régulière au regard des obligations de service national de l'État dont ils sont ressortissants ;
– s'ils remplissent les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction compte tenu des possibilités de compensation du handicap.

Les conditions d'âge pour l'accès aux concours de la fonction publique ont été supprimées depuis le 1er novembre 2005, sauf pour le recrutement des fonctionnaires dans certains cadres d'emplois de la filière des sapeurs-pompiers professionnels classés dans la catégorie active, au sens de l'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

*Articles 5 et 5bis loi n° 83-634 du 13 juillet 1983*
*Circulaire du 15 avril 2011 relative aux modalités de recrutements et d'accueil des ressortissants des États membres de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans un corps, un cadre d'emplois ou un emploi de la fonction publique française.*
*Décret n° 2010-311 du 22 mars 2010 relatif aux modalités de recrutements et d'accueil des ressortissants des États membres de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans un corps, un cadre d'emplois ou un emploi de la fonction publique française.*

**Les différentes catégories de concours**

• *Les concours externes*

Ils sont ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études. Le diplôme ou niveau de diplôme requis varie selon la catégorie du concours :
– concours de catégorie A : diplôme de l'enseignement supérieur (diplôme de niveau 6 le plus souvent, et plus rarement un diplôme de niveau 7, sanctionnant une formation de 5 années après le baccalauréat) ;

– concours de catégorie B : baccalauréat, ou, pour certains concours précis, diplôme sanctionnant une formation professionnelle après le baccalauréat (ex : BTS ou DUT…) ;
– concours de catégorie C : certains concours sont ouverts sans condition de diplôme. Pour d'autres, il faut être titulaire d'un diplôme ou titre spécifique (ex : certificat d'aptitude professionnelle accompagnement éducatif petite enfance…), ou d'un BEP.

Il existe toutefois des dérogations à ce principe :
– aucune condition de diplôme n'est exigée des pères et mères qui élèvent ou ont élevé au moins trois enfants, ainsi que pour les sportifs de haut niveau figurant sur une liste fixée chaque année par le ministre chargé de la jeunesse et des sports, sauf en cas de diplôme légalement exigé pour l'exercice de la profession (ex : professions médicales, infirmiers…) ;
– pour certains concours, les candidats qui ne détiennent pas le titre ou diplôme requis mais possèdent soit un titre ou une formation équivalente, soit une expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis, peuvent se présenter au concours, sous réserve toutefois que leur formation ou expérience ait été jugée équivalente à la qualification requise.

Il existe deux types de concours externes :
– les concours sur épreuves : le jury établit la liste des candidats admis à la suite des résultats obtenus aux différentes épreuves ;
– les concours sur titres : ils comportent, en plus de l'examen des titres et des diplômes, une ou plusieurs épreuves et sont réservés aux cadres d'emplois nécessitant une expérience ou une formation préalable.

• *Les concours internes*

Il s'agit de concours sur épreuves, réservés aux fonctionnaires territoriaux, et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers :
– aux agents des collectivités territoriales ;
– aux fonctionnaires et agents de l'État et des établissements publics ;
– aux magistrats ;
– aux militaires ;
– en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national, ainsi qu'aux candidats en fonctions dans une organisation internationale intergouvernementale ;
– aux candidats justifiant de services accomplis dans une administration, un organisme ou un établissement membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace Économique Européen autres que la France dont les missions sont comparables à celles des administrations françaises. Ceux-ci doivent justifier d'une certaine durée de services

publics, déterminée dans les statuts particuliers, et, le cas échéant, avoir reçu une certaine formation.

• *Les troisièmes concours*
Il s'agit de concours sans condition de diplômes, organisés sur épreuves et réservés aux candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée :
– d'une ou plusieurs activités professionnelles ;
– d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élus d'une collectivité territoriale ;
– d'une ou plusieurs activités en qualité de responsable d'une association.
La durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public.
Ce sont les statuts particuliers qui fixent la nature et la durée des activités requises, ainsi que la proportion des places offertes à ce concours.

**L'organisation des concours**

• *L'autorité compétente*
Trois autorités sont compétentes pour organiser un concours :
– le CNFPT (centre national de la fonction publique territoriale) est compétent pour l'organisation des concours de catégorie A+ (administrateurs territoriaux, conservateurs territoriaux du patrimoine, conservateurs territoriaux des bibliothèques et ingénieurs territoriaux en chef) ;
– les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont compétents pour l'ensemble des collectivités territoriales pour l'organisation de l'ensemble des concours de catégorie A et B, à l'exception de ceux relevant de la filière médico-sociale. Ils organisent également, pour le compte des collectivités territoriales affiliées, les concours de catégorie C et les concours, toutes catégories confondues, de la filière médico-sociale ;
– les collectivités territoriales sont compétentes pour l'organisation des concours de la catégorie C et de la filière médico-sociale (toutes catégories confondues) lorsqu'elles ne sont pas affiliées à un centre de gestion. Elles peuvent toutefois choisir, par convention, de confier l'organisation d'un concours à un centre de gestion.
Enfin, l'organisation des concours de la filière des sapeurs pompiers professionnels relève de la compétence du ministre de l'intérieur ainsi que du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de l'enseignement supérieur s'agissant du recrutement par concours des personnels de santé au sein de cette filière.

**L'établissement d'une liste d'aptitude**

Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude classant par ordre alphabétique les candidats déclarés aptes par le jury. Toutefois, l'inscription sur liste d'aptitude ne vaut pas recrutement. Pendant la durée d'inscription sur la liste d'aptitude, pour une durée maximale de quatre ans, il revient, en effet, au lauréat de trouver un emploi dans une collectivité territoriale.

Plusieurs cas de suspension du décompte de cette période sont prévus par la loi :

– l'accomplissement des obligations du service national ;
– le congé de maternité, le congé parental, le congé d'adoption, le congé de présence parentale, le congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie ;
– le congé de longue durée prévu au premier alinéa de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Ce système est inhérent aux particularités de la fonction publique territoriale, le principe de libre administration des collectivités territoriales ayant pour conséquence l'obligation de laisser aux autorités décentralisées le libre choix de leurs collaborateurs. Elles sont donc seules compétentes pour procéder à la nomination des agents qu'elles recrutent.

**Les commissions d'équivalence aux conditions de diplôme pour l'accès aux concours**

Il est possible de faire prendre en compte des qualifications en équivalence des diplômes réglementairement requis pour se présenter aux concours des trois fonctions publiques.

Ces qualifications peuvent être attestées par des diplômes français autres que ceux qui sont exigés, par des diplômes communautaires ou extra communautaires, ou par l'expérience professionnelle des candidats, que celle-ci vienne en complément des diplômes détenus ou en substitution des diplômes requis.

• *Les modes de recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique territoriale*

Le principe d'égalité entre les fonctionnaires exige qu'aucun candidat, reconnu apte à travailler en milieu ordinaire ne soit empêché, en raison de son handicap, de postuler à un concours ou un emploi de la fonction publique, sauf si son handicap a été déclaré incompatible avec la fonction postulée à la suite de l'examen médical destiné à évaluer son aptitude à l'exercice de sa fonction (article 35 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

Les personnes tributaires d'un handicap disposent de deux voies d'accès à la fonction publique territoriale : le recrutement par concours qui est le mode d'accès de droit commun aux cadres d'emplois territoriaux et le recrutement direct.

• *La voie d'accès de droit commun : le recrutement sur concours avec aménagement possible des épreuves*

Lorsque le recrutement a lieu par la voie du concours, en application de l'article 35 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, des dérogations aux règles de déroulement des concours et des examens sont prévues pour les personnes handicapées : la durée et le fractionnement des épreuves doivent être adaptés aux moyens physiques des candidats, des aides humaines et techniques peuvent leur être apportées, des temps de repos suffisants sont également accordés entre deux épreuves successives.

• *La voie d'accès dérogatoire : le recrutement sur contrat en vue d'une titularisation*

Par dérogation au principe du recrutement par concours, l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité pour les personnes handicapées d'acquérir la qualité de fonctionnaire, après un recrutement direct en qualité d'agent non titulaire. Le recrutement s'effectue par un contrat au terme duquel l'agent a vocation à être titularisé dans un emploi de catégorie A, B, C, dans les conditions prévues par le décret n° 96-1087 du 10 décembre 1996.

Les candidats doivent remplir des conditions d'aptitude physique (leur handicap doit avoir été jugé compatible avec l'emploi postulé) et des conditions de diplôme ou de niveau d'études.

La durée du contrat correspond à la durée que doivent normalement accomplir les fonctionnaires stagiaires du corps ou cadre d'emplois concerné (généralement six mois ou un an) avant d'être titularisés. À l'issue de cette période, l'autorité territoriale peut :

– soit titulariser l'agent ;
– soit renouveler le contrat pour la même durée que le contrat initial. Au terme du renouvellement, soit l'agent est titularisé, soit il n'est pas titularisé, s'il n'est pas déclaré apte à exercer ses fonctions ;
– soit refuser la titularisation, si l'agent s'avère professionnellement inapte à exercer ses fonctions.

En cas de refus de titularisation, l'intéressé peut bénéficier des allocations chômage.

**Les recrutements sans concours**

En application de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 les fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale peuvent être recrutés

sans concours, lorsque le grade de début de carrière est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de la fonction publique, le cas échéant selon des conditions d'aptitude prévues par les statuts particuliers.

En outre, l'article 167 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté, instaure, dans le cadre d'une expérimentation d'une durée de six ans, un contrat à durée déterminée de droit public, appelé PRAB (Préparation aux concours de catégorie A et B), permettant à son titulaire recruté sur un emploi de catégorie A ou B de bénéficier d'une formation de préparation au concours correspondant à l'emploi occupé. Ce dispositif permet aux personnes sans emploi de s'insérer ou se reinsérer dans la vie active en exerçant en tant qu'agent public contractuel tout en se préparant au concours de la fonction publique de catégorie A (correspondant généralement à un recrutement de niveau Bac +3 à bac +5) ou de catégorie B (correspondant à un recrutement de niveau Bac à bac +2).

Le PACTE (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État) permet également de recruter sans concours des personnes éloignées de l'emploi sur des emplois de catégorie C dans le cadre d'un dispositif d'accompagnement et de qualification.

## ▷ La formation des agents territoriaux

**L'essentiel**

Sont distinguées d'une part, les formations statutaires obligatoires qui interviennent en début de carrière ou dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés et d'autre part, les formations facultatives organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur.
Par ailleurs, les agents territoriaux bénéficient depuis 2017 d'un compte personnel d'activité composé notamment d'un compte personnel de formation qui s'est substitué au droit individuel à la formation (DIF) applicable de 2014 à 2016. Les outils utilisés dans le cadre du dispositif de formation sont le plan de formation et le livret individuel de formation.

Les règles relatives à la formation des personnels dans la fonction publique territoriale sont fixées par le législateur. L'objectif de ces dispositions est de garantir une formation adaptée aux besoins des agents et aux attentes des employeurs locaux.
Le statut général de la fonction publique territoriale pose le principe d'un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie reconnu à tous les fonctionnaires territoriaux.

La loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, modifiée en profondeur par la loi du 19 février 2007, détermine les différents types de formation offerts aux agents territoriaux. Elle distingue d'une part, les formations statutaires obligatoires qui interviennent en début de carrière ou dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés et d'autre part, les formations facultatives organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur.

**Les formations obligatoires**

La formation statutaire obligatoire prévoit des actions favorisant l'intégration des agents de toutes catégories et des actions de professionnalisation, dispensées tout au long de la carrière et à l'occasion de l'affectation dans un poste à responsabilité.

Les conditions de mise en œuvre de ces formations sont déclinées par le décret n° 2008-512 du 29 mai 2008, qui a opéré un rééquilibrage des temps de formation, par la mise en place d'actions de courte durée intervenant de manière cadencée tout au long de la carrière et en fonction des besoins de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux.

Ces actions de formation comprennent :

– des formations d'intégration visant l'acquisition de connaissances relatives à l'environnement territorial qui doivent intervenir au cours de l'année de nomination et préalablement à la titularisation ;
– des formations de professionnalisation visant l'adaptation à l'emploi et le maintien à niveau des compétences qui se composent :
  - des formations de professionnalisation au premier emploi,
  - des formations de professionnalisation tout au long de la carrière,
  - des formations de professionnalisation suivies suite à une affectation sur un poste à responsabilité.

Les durées et les périodicités de ces différentes formations sont identiques pour tous les cadres d'emplois, à l'exception des personnels d'encadrement supérieur et des filières sapeur-pompier et police municipale.

Il est ainsi prévu :

– 5 jours de formation d'intégration, sauf formation en école et lauréats de la promotion interne ;
– un minimum de 3 jours (en catégorie C) ou de 5 jours (en catégories A et B) et un maximum de 10 jours de formation de professionnalisation au 1er emploi, dans les 2 ans suivant la nomination (sauf pour les médecins territoriaux) ;
– 2 à 10 jours maximum de formation de professionnalisation tout au long de la carrière par périodicité de 5 ans ;
– 3 à 10 jours dans les 6 mois suivant l'affectation sur un poste à responsabilité.

L'accès à un nouveau cadre d'emplois par promotion interne est subordonné au respect des obligations de formation prévues dans le cadre d'emplois d'origine.

La mise en œuvre de ces formations obligatoires est confiée de manière exclusive au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), au titre de sa principale mission. Elles sont financées à travers la cotisation du « 0,9 % formation » versée par les collectivités territoriales au CNFPT.

*Article 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.*

**Les autres types de formation**

Relèvent de ces formations :
– les préparations aux concours et aux examens professionnels ;
– les formations de perfectionnement dispensées en cours de carrière ;
– les formations personnelles ;
– les actions de lutte contre l'illettrisme.

Leur application réglementaire a été fixée par le décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007.

Ces formations concernent les fonctionnaires territoriaux aussi bien que les agents non-titulaires.

Elles sont accordées par l'employeur sous réserve des nécessités de service mais peuvent aussi être rendues obligatoires par l'employeur. L'autorité territoriale ne peut opposer deux refus successifs à un fonctionnaire demandant à bénéficier de ces actions qu'après avis de la commission administrative paritaire compétente.

Lorsqu'elles ne sont pas mises en œuvre par le CNFPT dans le cadre de son programme annuel de formation, ces formations complémentaires peuvent donner lieu à une procédure d'appel d'offres organisée par la collectivité et leur coût est supporté par le budget de la collectivité.

Par ailleurs, les agents territoriaux bénéficient depuis janvier 2017 d'un compte personnel d'activité (CPA) qui s'articule autour du compte personnel de formation (CPF) et du compte d'engagement citoyen (CEC). Il se substitue au dispositif antérieur de droit individuel à la formation (DIF) et renforce les droits à la formation des agents. Les droits acquis antérieurement au titre du DIF ont été repris dans le nouveau compte. Le périmètre des formations éligibles est étendu au-delà du seul plan de formation de l'employeur.

Le compte personnel de formation (CPF) permet à l'ensemble des agents de la fonction publique d'acquérir des droits à formation. Ces droits prennent la forme d'heures qui sont mobilisables à l'initiative des agents. Elles permettent d'accomplir des formations visant l'acquisition d'un diplôme ou le développement de compétences dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle (mobilité, promotion, reconversion professionnelle).

Ces droits sont portables entre les différents versants de la fonction publique, ainsi qu'entre la fonction publique et le secteur privé. Pour ce dernier cas de figure, ils peuvent ainsi être convertis en euros ou en heures,

le CPF des salariés du secteur privé étant alimenté en euros, celui du secteur public étant alimenté en heures.
Depuis le 1er janvier 2017, les agents bénéficient donc d'un crédit annuel d'heures de formation professionnelle et acquièrent 25 heures de formation par an dans la limite d'un plafond de 150 heures. Il existe une majoration pour les agents non qualifiés qui bénéficient d'un crédit d'heures de 48 heures par an, jusqu'à un plafond de 400 heures.
Lorsque l'agent ne dispose pas de droits suffisants pour accéder à une formation, il peut, avec l'accord de son employeur, utiliser par anticipation les droits non encore acquis au cours des deux années suivantes. Pour les agents à temps non complet, les droits s'acquièrent au prorata du temps travaillé.
Par ailleurs, lorsque le projet de l'agent vise à prévenir une situation d'inaptitude à l'exercice de ses fonctions, l'agent peut bénéficier d'un crédit d'heures supplémentaires (dans la limite de 150 heures) en complément des droits acquis *(décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie)*.

**Le plan de formation**
Le plan de formation, qui détermine le programme des formations de la collectivité, est obligatoirement établi par les employeurs territoriaux et, depuis l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, il est présenté à l'assemblée délibérante. Le programme des actions entrant dans ce cadre concerne les formations obligatoires d'intégration et de professionnalisation, de perfectionnement et de préparation aux concours et examens professionnels.

## ▷ La carrière et les cadres d'emplois

### L'essentiel

Le fonctionnaire est intégré dans un cadre d'emplois lui donnant vocation à occuper un ensemble de fonctions. Au cours de sa carrière, il est amené à évoluer. Les règles d'avancement en vigueur lui donnent accès aux échelons, grades ou cadres d'emplois supérieurs.
Le cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires territoriaux qui sont soumis au même statut particulier et titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Ces cadres d'emplois sont regroupés en « filière ». Ils sont répartis par ailleurs en trois catégories (catégories A, B et C). Actuellement, il existe 57 cadres d'emplois répartis en 10 filières (filières administrative, animation, culturelle, médico-sociale, médico-technique, sociale, police municipale, sapeurs-pompiers professionnels, sportive, technique).

Au sein de la fonction publique territoriale, la mobilité des fonctionnaires se réalise par voie de mutation ou du détachement. Entre les fonctions publiques, elle s'effectue par le biais du détachement, de la mise à disposition ou de l'intégration directe.

**L'avancement et la promotion**

Le fonctionnaire est intégré dans un cadre d'emplois lui donnant vocation à occuper un ensemble de fonctions. Au cours de sa carrière, l'agent est amené à évoluer : les règles d'avancement en vigueur lui donnent accès aux échelons, grades ou cadres d'emplois supérieurs.

• *Les règles d'avancement*

Les règles d'avancement permettent au fonctionnaire d'évoluer au sein de son cadre d'emplois. Celui-ci est d'ailleurs organisé en grade initial et en grade(s) d'avancement.

Elles comprennent l'avancement d'échelon et l'avancement de grade ou de classe.

• *L'avancement d'échelon*

L'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il se traduit par une augmentation de traitement sans changement d'emploi. Depuis l'instauration de la durée unique d'échelon en 2016, il n'y a plus de possibilité, pour l'autorité territoriale, de réduire cette durée : l'avancement est de droit lorsque l'agent atteint la durée de l'échelon.

• *L'avancement de grade*

Il permet l'accès de l'agent au grade immédiatement supérieur de son cadre d'emplois. De fait, il se traduit par une augmentation de traitement et l'accès à un emploi hiérarchiquement supérieur.

• *L'avancement de classe*

Le fonctionnaire reste dans le même grade, à vocation à exercer le même niveau de fonction mais il bénéficie d'une augmentation de la rémunération.

Ces deux dernières modalités sont prononcées dans les mêmes conditions :

– une vacance doit exister dans le grade ou la classe de niveau supérieur,
– le fonctionnaire doit remplir les conditions de service et d'ancienneté, le cas échéant, fixées par le statut particulier.

C'est à la collectivité qu'il appartient de fixer, par délibération, un « ratio » d'avancement (de grade ou de classe) qui détermine un nombre maximal d'agents promus par rapport aux agents promouvables. Le nombre d'agents promus ensuite est au plus égal à ce nombre.

L'avancement de grade ou de classe se fait au choix, par voie d'examen professionnel ou par concours professionnel.

• *La promotion interne*
La promotion interne permet aux fonctionnaires d'accéder au cadre d'emplois supérieur. Elle comporte deux modalités :
– l'avancement au choix, par voie d'inscription sur une liste d'aptitude : les agents promouvables sont inscrits par appréciation de la valeur professionnelle et de l'acquis de l'expérience professionnelle des agents par ordre alphabétique et après avis de la CAP : cet avis ne sera plus requis à compter du 1er janvier 2021 en application des dispositions de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ;
– l'examen professionnel : le tableau d'avancement est établi en fonction de l'appréciation de la valeur professionnelle des agents mais aussi en fonction des résultats obtenus à cet examen.
Des conditions de quotas fixées par les statuts particuliers en fonction des recrutements de fonctionnaires intervenus dans chaque collectivité limitent le nombre d'agents promus.
Les fonctionnaires sont inscrits sur liste d'aptitude dans la limite du nombre d'emplois qui doivent être effectivement pourvus, puis nommés sur un emploi.
Lorsque le fonctionnaire doit suivre une formation initiale, la titularisation est prononcée au terme du stage par l'autorité territoriale au vu d'un rapport établi par le président du CNFPT.

• *La mobilité*
Depuis le 22 février 2019, la plupart des offres d'emplois des trois fonctions publiques sont disponibles sur un site internet commun : « Place de l'emploi public », afin de faciliter les démarches de mobilité entre les trois fonctions publiques.
L'article 14 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose : « l'accès des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques constituent des garanties fondamentales de leur carrière. »
Au sein de la fonction publique territoriale, la mobilité des fonctionnaires se réalise par voie de mutation ou du détachement. Entre les fonctions publiques, elle s'effectue par le biais du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration, ou par la voie de l'intégration directe. Elle peut également s'exercer par la voie de la mise à disposition.
Les agents ayant obtenu l'accord d'une administration ou d'un organisme d'accueil pour y occuper un emploi peuvent se prévaloir de ce droit à la

mobilité. Cette faculté est offerte indépendamment de la forme que prend cette mobilité (mutation, détachement, intégration directe…).
C'est l'agent concerné et non pas la collectivité d'accueil qui doit informer la collectivité d'origine de la mutation. Le silence gardé par la collectivité d'origine pendant deux mois, à compter de la réception de la demande, vaut acceptation.
La durée maximale de préavis posée par la loi est de trois mois mais peut être portée à six mois, par les statuts particuliers, en cas de contraintes particulières. Toutefois, aucun statut particulier ne le prévoit dans la fonction publique territoriale.
Dans tous les cas, le refus opposé à une demande de mobilité doit rester exceptionnel et ne pourra s'appuyer que sur des raisons objectives et particulières tenant à la continuité du fonctionnement du service et au caractère indispensable de l'agent.
Depuis 2017, en cas de mobilité auprès d'une administration, d'une collectivité ou d'un établissement relevant de l'une des trois fonctions publiques, l'agent conserve le bénéfice des droits aux congés acquis au titre de son compte épargne-temps et peut les utiliser en partie ou en totalité.

### LA MUTATION

Les fonctionnaires peuvent au cours de leur carrière changer d'affectation soit au sein de leur collectivité, soit au sein d'une autre collectivité.
La « mutation » désigne un changement d'emploi à l'intérieur du même grade et du même cadre d'emplois.
Lors d'une mutation au sein d'une collectivité (mutation interne), le changement d'affectation ou de service peut intervenir à la demande de l'agent ou à l'initiative exclusive de l'autorité territoriale, qui prononce la mutation.
Les mutations d'une collectivité à une autre (mutation externe) interviennent à la demande de l'agent et sont prononcées par l'autorité territoriale d'accueil. Sauf accord entre cette autorité et l'autorité qui emploie le fonctionnaire, la mutation prend effet trois mois après la notification de la décision par l'autorité d'accueil à l'autorité d'origine.
L'article 54 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée prévoit que doivent être examinées en priorité les demandes de mutation concernant les fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles, les fonctionnaires séparés pour des raisons professionnelles du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité et les fonctionnaires ayant la qualité de travailleur handicapé ou de proche aidant.
La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 précitée a supprimé l'obligation de saisir la CAP préalablement à toute décision individuelle de mutation ou de mobilité à compter du 1er janvier 2020.

LE DÉTACHEMENT

Le détachement est l'une des positions dans lesquelles peut être placé tout fonctionnaire territorial. Celui-ci est placé hors de son cadre d'emplois tout en continuant à bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Il est prononcé à la demande du fonctionnaire. Il peut être de courte (6 mois au plus) ou de longue durée (5 ans au plus) et peut être renouvelé (sauf courte durée) mais aussi révoqué.

L'ensemble des corps et cadres d'emplois sont ouverts au détachement et à l'intégration directe. Lorsque l'exercice de fonctions du corps ou du cadre d'emplois d'accueil est soumis à la détention d'un titre ou d'un diplôme spécifique, l'accès à ces fonctions est subordonné à la détention de ce titre ou de ce diplôme.

Le détachement est possible au sein d'une même collectivité.

S'agissant des ressortissants communautaires, la loi du 26 juillet 2005 portant dispositions de transposition du droit communautaire à la fonction publique a déjà posé le principe que tous les corps et cadres d'emplois de la fonction publique doivent être accessibles par la voie du détachement.

Le législateur a également précisé les conditions statutaires qui encadrent le détachement.

Ce dernier ne peut être prononcé qu'entre corps ou cadres d'emplois de même catégorie et de niveau comparable. Le niveau de comparabilité s'apprécie au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions exercées.

En outre, les avancements obtenus dans un corps ou un cadre d'emplois durant le détachement sont pris en compte dans l'autre corps ou cadre d'emplois, dès lors que cette prise en compte garantit un reclassement plus favorable à l'agent.

Les agents bénéficient d'un droit à l'intégration au-delà d'une période de cinq ans de détachement.

Ce droit ne vaut que pour les seuls cas de détachement dans un corps ou dans un cadre d'emplois et ne s'applique que si la collectivité souhaite poursuivre la relation de travail avec l'agent au-delà de cette période. En outre, l'intégration ne peut être imposée au fonctionnaire qui demeure libre de l'accepter ou de solliciter la prolongation de son détachement.

Les agents en détachement bénéficient des mêmes droits à l'avancement et à la promotion que les membres du corps ou cadre d'emplois dans lequel ils sont détachés.

Le décret du 13 janvier 1986 a été mis en conformité avec les dispositions législatives prévoyant que les fonctionnaires exerçant les fonctions de membre du Gouvernement, de Parlementaire français ou européen ne sont plus placés en position de détachement mais mis en disponibilité d'office.

Les fonctionnaires accomplissant un mandat local dans les cas prévus par

le code général des collectivités territoriales (L2123-10, L3123-8, L4135-8) continuent d'être placés en position de détachement. La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a inséré à l'article 66 de la loi du 26 janvier 1984 une nouvelle disposition permettant au fonctionnaire détaché dans un cadre d'emplois ou un emploi et ayant bénéficié d'une promotion interne, d'être maintenu en détachement dans son emploi pour y accomplir son stage.

### LA MISE À DISPOSITION

La mise à disposition, comme le détachement, est une des modalités permettant d'effectuer une mobilité entre fonctions publiques.
À la différence du détachement, la mise à disposition ne constitue pas une position statutaire en soi : le fonctionnaire demeure en position d'activité auprès de sa collectivité et continue à être rémunéré par celle-ci. Il exerce cependant son activité en dehors du service où il a vocation à servir.
Le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux prévoit toutefois qu'un complément de rémunération peut être versé par l'organisme d'accueil aux agents mis à disposition.
Elle permet à une collectivité, avec l'accord du fonctionnaire concerné, de placer celui-ci auprès d'une autre collectivité, d'une administration d'État ou même d'organismes de droit privé dès lors que ceux-ci contribuent à la mise en œuvre d'une politique publique de l'État ou des collectivités territoriales.
La mise à disposition est subordonnée à la conclusion d'une convention entre les deux parties et au remboursement de la rémunération et des charges salariales afférentes à l'emploi du fonctionnaire.
Il peut toutefois être dérogé à la règle du remboursement lorsque la mise à disposition intervient notamment entre une collectivité territoriale et un établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre ou un établissement qui lui est rattaché (par exemple entre une commune et son CCAS). L'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État permet également de déroger à cette obligation de remboursement s'agissant des fonctionnaires de l'État mis à disposition d'une collectivité territoriale.
Par ailleurs, la loi autorise la mise à disposition « en temps partagé » qui permet de placer un fonctionnaire auprès d'une personne publique ou d'un organisme de droit privé pour une partie seulement de son temps de travail ou de plusieurs bénéficiaires. Ces dispositions ont notamment vocation à permettre une mutualisation des ressources humaines publiques en milieu rural.

Enfin, pour mémoire, la loi autorise également sous certaines conditions (emplois à haute technicité) les personnes publiques à bénéficier d'une mise à disposition de salariés de droit privé sous réserve également de la conclusion d'une convention et du remboursement des charges salariales.
La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a ajouté la possibilité d'une mise à disposition auprès des groupements d'intérêt public ou d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne.

L'INTÉGRATION DIRECTE

L'intégration directe est une modalité de la mobilité au sein de la fonction publique.
Elle permet au fonctionnaire d'intégrer directement, sans détachement préalable, un nouveau corps ou cadre d'emplois de même catégorie et de niveau comparable apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers.
En sont toutefois exclus :
– les corps présentant des attributions d'ordre juridictionnel ;
– les corps ou cadres d'emplois présentant des fonctions dont l'exercice reste subordonné à la détention d'un diplôme ou d'un titre spécifique.
L'intégration directe est prononcée par l'administration d'accueil après accord explicite de l'administration d'origine et du fonctionnaire concerné.

**Présentation des filières et des cadres d'emplois**

Le cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires des régions, des départements, des communes et des établissements publics en relevant qui sont soumis au même statut particulier et titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois.
Ces cadres d'emplois sont regroupés en « filière », notion qui n'a pas de valeur juridique en soi, mais qui permet de définir le secteur d'activité commun à plusieurs d'entre eux.
Ils sont par ailleurs répartis en trois catégories désignées par des lettres. Sont classés en catégorie A, les cadres d'emplois qui donnent accès aux fonctions de direction et de conception, en catégorie B, les cadres d'emplois qui correspondent aux missions d'application et en catégorie C, ceux qui correspondent à des fonctions d'exécution.
Chaque cadre d'emplois est régi par un décret en Conseil d'État qui définit le statut particulier, à savoir les modalités de recrutement, de nomination et de titularisation, les règles d'avancement et de promotion interne.

Actuellement, il existe 57 cadres d'emplois répartis en 10 filières.

| Filières | Categories | Cadres d'emplois | Décrets statutaires |
|---|---|---|---|
| **ADMINISTRATIVE** | A | Administrateurs territoriaux | 87-1097 du 30-12-1987 |
| | A | Attachés territoriaux | 87-1099 du 30-12-1987 |
| | A | Secrétaires de mairie | 87-1103 du 30-12-1987 |
| | B | Rédacteurs territoriaux | 2012-924 du 30-07-2012 |
| | C | Adjoints administratifs territoriaux | 2006-1690 du 22-12-2006 |
| **ANIMATION** | B | Animateurs territoriaux | 2011-558 du 20-05-2011 |
| | C | Adjoints d'animation territoriaux | 2006-1693 du 22-12-2006 |
| **CULTURELLE** | | | |
| Enseignement artistique | A | Directeurs d'établissements territoriaux d'enseignement artistique | 91-855 du 02-09-1991 |
| | A | Professeurs territoriaux d'enseignement artistique | 91-857 du 02-09-1991 |
| | B | Assistants territoriaux d'enseignement artistique | 2012-437 du 29-03-2012 |
| Patrimoine et bibliothèques | A | Conservateurs territoriaux du patrimoine | 91-839 du 02-09-1991 |
| | A | Conservateurs territoriaux de bibliothèques | 91-841 du 02-09-1991 |
| | A | Attachés de conservation du patrimoine | 91-843 du 02-09-1991 |
| | A | Bibliothécaires territoriaux | 91-845 du 02-09-1991 |
| | B | Assistants territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothèques | 2011-1642 du 23-11-2011 |
| | C | Adjoints territoriaux du patrimoine | 2006-1692 du 22-12-2006 |
| **MÉDICO-SOCIALE** | A | Médecins territoriaux | 92-851 du 28-08-1992 |
| | A | Cadres territoriaux de santé paramédicaux | 2016-336 du 21-03-2016 |
| | A | Cadres territoriaux de santé infirmiers et techniciens paramédicaux (extinction) | 2003-676 du 23-07-2003 |
| | A | Sages femmes territoriales | 92-855 du 28-08-1992 |
| | A | Puéricultrices cadres de santé (extinction) | 92-857 du 28-08-1992 |
| | A | Psychologues territoriaux | 92-853 du 28-08-1992 |
| | A | Puéricultrices territoriales (extinction) | 92-859 du 28-08-1992 |
| | A | Puéricultrices territoriales | 2014-923 du 18-08-2014 |
| | A | Infirmiers territoriaux en soins généraux | 2012-1420 du 23-01-2017 |
| | B | Infirmiers territoriaux (extinction) | 92-861 du 28-08-1992 |
| | C | Auxiliaires territoriaux de puériculture | 92-865 du 28-08-1992 |
| | C | Auxiliaires de soins territoriaux | 92-866 du 28-08-1992 |
| **MÉDICO-TECHNIQUE** | A | Biologistes, vétérinaires et pharmaciens territoriaux | 92-867 du 28-08-1992 |
| | B | Techniciens paramédicaux territoriaux | 2013-262 du 27-03-2013 |

| Filières | Categories | Cadres d'emplois | Décrets statutaires |
|---|---|---|---|
| SOCIALE | A | Conseillers territoriaux socio-éducatifs | 2013-489 modifié du 04-10-2018 |
| | A | Assistants territoriaux socio-éducatifs | 2017-901 du 09-05-2017 |
| | A | Éducateurs territoriaux de jeunes enfants | 2017-902 du 09-05-2017 |
| | B | Moniteurs éducateurs territoriaux et intervenants familiaux | 2013-490 du 10-06-2013 |
| | C | Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles | 92-850 du 28-08-1992 |
| | C | Agents sociaux territoriaux | 92-849 du 28-08-1992 |
| POLICE MUNICIPALE | A | Directeurs de police municipale | 2006-1392 du 17-11-2006 |
| | B | Chefs de service de police municipale | 2011-444 du 21-04-2011 |
| | C | Agents de police municipale | 2006-1391 du 117-11-2006 |
| | C | Gardes champêtre | 94-731 du 24-08-1994 |
| SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS | A | Emplois de conception et de direction des SPP | 2016-2002 du 30-12-2016 |
| | A | Capitaines, commandants et lieutenants-colonels de SPP | 2016-2008 du 30 -12-2016 |
| | A | Médecins et pharmaciens de SPP | 2016-1236 du 20-09-2016 |
| | A | Cadres de santé de SPP | 2016-1177 du 30-08-2016 |
| | A | Infirmiers de SPP | 2016-1176 du 30-08-2016 |
| | B | Lieutenants de SPP | 2012-522 du 20-04-2012 |
| | C | Sous-officiers de SPP | 2012-521 du 20-04-2012 |
| | C | Sapeurs et caporaux de SPP | 2012-520 du 20-04-2012 |
| SPORTIVE | A | Conseillers territoriaux des activités physiques et sportives | 92-364 du 01-04-1992 |
| | B | Éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives | 2011-605 du 30-05-2011 |
| | C | Opérateurs territoriaux des activités physiques et sportives | 92-368 du 01-04-1992 |
| TECHNIQUE | A | Ingénieurs territoriaux en chef | 2016-200 du 26-02-2016 |
| | A | Ingénieurs territoriaux | 2016-201 du 26-02-2016 |
| | B | Techniciens territoriaux | 2010-1357 du 09-11-2010 |
| | C | Agents de maîtrise territoriaux | 88-547 du 06-05-1988 |
| | C | Adjoints techniques territoriaux | 2006-1691 du 22-12-2006 |
| | C | Adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement | 2007-913 du 15-05-2007 |

## ▷ L'entretien professionnel

### L'essentiel

Instaurée en lieu et place de la notation par le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014, l'appréciation de la valeur professionnelle des agents territoriaux a été introduite dans chacun des statuts particuliers par le décret n° 2017-63 du 23 janvier 2017. Elle concerne tous les agents en position d'activité, de détachement ou mis à disposition ainsi que les agents contractuels de droit public hormis ceux occupant des emplois de cabinet.
Elle conditionne l'évolution de leur carrière.

L'entretien professionnel a été instauré en lieu et place de la notation par décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux et intégré dans les statuts particuliers des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale par décret n° 2017-63 du 23 janvier 2017.
L'évaluation de la valeur professionnelle des agents conditionne l'évolution de leur carrière. Elle permet d'évaluer l'aptitude de l'agent à bénéficier d'un avancement de grade, d'une promotion interne, ou d'un changement d'affectation au vu des vœux qu'il formule ; elle est également l'occasion pour l'agent de s'exprimer sur son travail quotidien, sur les difficultés qu'il peut rencontrer, de faire connaître ses souhaits.

**Le personnel concerné**
Le décret du 16 décembre 2014 s'applique dans les mêmes conditions à tous les fonctionnaires, à l'exception d'une part, des médecins, sages-femmes, biologistes, pharmaciens, vétérinaires et psychologues qui font l'objet d'un entretien professionnel dans des conditions de nature à garantir le respect de leur pratique et de leur indépendance professionnelles et d'autre part, des sapeurs pompiers qui bénéficient de mesures propres.
Les agents contractuels de droit public sur emploi permanent ayant un CDI ou un CDD de plus d'un an font l'objet d'un entretien professionnel dans les conditions prévues par le décret n° 88-145 du 15 février 1988.
Les collaborateurs de cabinet et les fonctionnaires stagiaires ne sont pas soumis à un entretien professionnel.

**La préparation, la conduite et le contenu de l'entretien professionnel**
Un délai minimal de huit jours est fixé entre le moment où le fonctionnaire reçoit une convocation de son supérieur hiérarchique direct et la date de l'entretien professionnel. La convocation à l'entretien professionnel doit être accompagnée de la fiche de poste et de la fiche d'entretien professionnel qui servira de base au compte rendu.

L'entretien professionnel doit être conduit annuellement par le supérieur hiérarchique direct. La notion de « supérieur hiérarchique direct » est fonctionnelle et indépendante de l'appartenance à un cadre d'emplois ou à un grade. Il est celui qui organise et contrôle le travail de l'agent.
L'entretien professionnel doit porter principalement sur :
– les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire ;
– la détermination des objectifs qui lui sont assignés pour l'année à venir et les perspectives d'amélioration de ses résultats professionnels ;
– la manière de servir ;
– les acquis de son expérience professionnelle ;
– le cas échéant, ses capacités d'encadrement ;
– ses besoins de formations ;
– ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité.
Les critères à partir desquels la valeur professionnelle du fonctionnaire est appréciée, au terme de cet entretien, sont fonction de la nature des tâches qui lui sont confiées et du niveau de responsabilité assumé. Ces critères, fixés après avis du comité technique, portent notamment sur :
– les résultats professionnels obtenus par l'agent et la réalisation des objectifs ;
– les compétences professionnelles et techniques ;
– les qualités relationnelles ;
– la capacité d'encadrement ou, le cas échéant, à exercer des fonctions d'un niveau supérieur.

**Les suites de l'entretien**
Dans un délai maximum de 15 jours, le compte rendu est notifié au fonctionnaire qui le renvoie signé, le cas échéant après l'avoir complété de ses observations, au supérieur hiérarchique direct. La signature de l'agent atteste uniquement qu'il en a pris connaissance et ne présume pas de son accord. Elle ne fait pas non plus obstacle à ce que l'agent formule une demande de révision ou exerce les voies de recours habituelles.
Le compte rendu est visé par l'autorité territoriale qui le verse au dossier du fonctionnaire et le communique à celui-ci. Dans sa rédaction modifiée par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, l'article 76 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que le compte rendu est visé par l'autorité territoriale qui peut formuler, si elle l'estime utile, ses propres observations, ces dispositions étant applicables à compter du 1er janvier 2021 pour les entretiens professionnels conduits au titre de l'année 2020.
Si la collectivité est affiliée à un centre de gestion, elle doit lui en communiquer une copie dans les délais compatibles avec l'organisation des CAP.

**Les recours**

L'article 7 du décret du 16 décembre 2014 organise, sans pour autant exclure les voies de recours administratif et contentieux de droit commun, une procédure de révision propre à l'entretien professionnel. Cette procédure interrompt le délai de recours contentieux.

Quel que soit le mode de recours, la révision ou l'annulation du compte rendu de l'entretien conduit soit à reprendre les parties non modifiées en faisant apparaître les nouvelles formulations soit, s'il s'agit d'une annulation totale, à l'établissement d'un nouveau compte rendu précédé, le cas échéant, d'un nouvel entretien.

**La procédure de révision**

Dans un délai de 15 jours francs suivant la notification, le fonctionnaire évalué présente sa demande de révision du compte rendu auprès de l'autorité territoriale (pour un compte rendu notifié le 10 janvier, la demande de révision devra être déposée au plus tard le 26 janvier à minuit).

L'autorité territoriale dispose de 15 jours à compter de la date du dépôt de la demande de révision pour répondre au fonctionnaire. L'absence de réponse dans ce délai doit être considérée comme un rejet de la demande de révision.

Le fonctionnaire peut alors décider de poursuivre la procédure en saisissant la CAP pour obtenir la modification du compte rendu. Il doit le faire dans un délai d'un mois suivant la réponse (explicite ou implicite) de l'autorité territoriale à sa demande.

Même si la CAP estime que la demande est justifiée, elle n'a pas le pouvoir de réviser la notation : elle ne peut que proposer à l'autorité territoriale de modifier le compte rendu de l'entretien professionnel.

Au terme de la procédure devant la CAP, il revient à l'autorité territoriale de communiquer au fonctionnaire évalué le compte rendu définitif de l'entretien individuel.

**Prise en compte des entretiens professionnels pour l'établissement du tableau d'avancement**

Cet entretien est pris en compte pour établir les tableaux d'avancement. En effet, l'article 8 du décret du 16 décembre 2014 établit un lien entre l'examen de la valeur professionnelle des fonctionnaires effectué à l'occasion de l'élaboration des tableaux d'avancement et l'évaluation annuelle compte tenu notamment :

– des comptes rendus d'entretiens professionnels ;
– des propositions motivées formulées par le chef de service ;
– et, pour la période antérieure à la mise en place de l'entretien professionnel, des notations.

Les candidats dont le mérite est jugé égal sont départagés par l'ancienneté dans le grade.

## ▷ Les droits des fonctionnaires

**L'essentiel**

Les fonctionnaires jouissent de l'ensemble des libertés publiques ainsi que de droits résultant de leur appartenance à la fonction publique dans l'objectif d'exercer au mieux leur fonction et de servir l'intérêt général. Sont concernés la liberté d'opinion, le droit syndical, la protection juridique vis-à-vis des administrés et de l'administration, le droit à rémunération et les droits sociaux (congés).

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires détermine dans son chapitre II les garanties qui leurs sont accordées. Ces derniers jouissent de l'ensemble des libertés publiques ainsi que de droits résultant de leur appartenance à la fonction publique dans l'objectif d'exercer au mieux leur fonction et de servir l'intérêt général.

Les fonctionnaires jouissent, comme tout citoyen, de l'ensemble des libertés publiques individuelles ou collectives. Leur exercice reste soumis à des aménagements qui résultent des exigences de l'intérêt général.

### Les libertés individuelles

• *La liberté d'expression et le principe de non discrimination*
Le régime de droit commun est issu du Préambule de la Constitution de 1946 qui indique que « Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses opinions ou de ses croyances ».
La liberté d'opinion est garantie au fonctionnaire par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 précitée. Elle recouvre à la fois la liberté de conscience et la liberté d'expression.
Elle se traduit concrètement par le principe de non discrimination entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille ou de grossesse, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur sexe, de leur handicap ou de leur appartenance ou non, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race.
L'accès à la fonction publique par la voie du concours, la séparation du grade et de l'emploi et le principe de la carrière constituent des garanties de la mise en œuvre de ce principe.

Cette liberté connaît des limites. En ce qui concerne la liberté d'expression, l'obligation de neutralité et le principe de laïcité prévalent dans le service. En dehors du service, la liberté d'expression est le principe mais les fonctionnaires restent tenus à une certaine réserve afin de satisfaire aux exigences de la discrétion et du secret professionnels.
La loi du 13 juillet 1983 modifiée par celle du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires précise qu'aucun fonctionnaire ne doit subir des faits d'harcèlement moral ou sexuel, ou d'agissement sexiste ayant pour objet ou effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.
De même, aucun fonctionnaire ne peut être sanctionné ou faire l'objet de mesure discriminatoire au motif d'avoir alerté quant à l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts.

• *Le droit au recours juridictionnel*
Le fonctionnaire, lorsqu'il estime qu'une mesure prise à son égard est illégale, peut s'adresser au juge administratif pour demander l'annulation de la mesure. Pour que le recours soit recevable, la mesure doit porter atteinte aux droits que le fonctionnaire tient de son statut, aux prérogatives que comporte sa fonction ou amoindrir ses responsabilités.

**Les libertés collectives**

• *Le droit syndical*
L'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 précitée et 100 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale consacrent la liberté syndicale pour les fonctionnaires.
Il recouvre la liberté de constituer un syndicat, d'y adhérer et d'y exercer des mandats.
Les organisations syndicales peuvent ester en justice et ont qualité pour participer au niveau national aux négociations relatives à l'évolution de la rémunération et au niveau local aux discussions relatives aux conditions et à l'organisation du travail.
Des locaux, des technologies de l'information et de communication et des panneaux d'affichage sont mis à leur disposition et les représentants syndicaux peuvent obtenir des autorisations d'absence, des décharges d'activité ou des congés formation. En outre, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires permet aux organisations syndicales de mutualiser leur crédit de temps syndical dans le cadre d'une convention conclue entre un centre de gestion et des collectivités non affiliées ou volontairement affiliées.

Il en découle un droit à la participation des fonctionnaires reconnu par l'article 9 du la loi du 13 juillet 1983. Ce droit s'exerce par l'intermédiaire de délégués siégeant dans les organismes consultatifs. Ils participent ainsi à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires, à l'examen de certaines décisions individuelles, et à la définition et la gestion de l'action sociale.
Cette liberté comporte des limites :
– les syndicats ne doivent pas soutenir des actions à caractère politique,
– les titulaires du mandat syndical restent soumis au devoir d'obéissance vis-à-vis de leur hiérarchie ainsi qu'à l'obligation de réserve,
– selon les cas, l'exercice de cette liberté est soumise aux nécessités de services.

• *Le droit de grève*
L'article 10 de la loi du 13 juillet 1983 reprend les termes du préambule de la Constitution de 1946 selon lesquels « les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le règlementent ».
L'agent en grève ne peut être sanctionné pour ce motif. En revanche, l'autorité territoriale est tenue de procéder à une retenue sur rémunération afférent à la période de grève en application de la règle du service fait. Dans la fonction publique territoriale, la retenue doit être proportionnée à la durée de la grève.
Le droit de grève doit néanmoins se concilier avec la continuité du service public, tout deux étant des principes à valeur constitutionnelle. De fait, sont notamment interdites les grèves tournantes ou perlées.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique définit et organise les modalités d'exercice du droit de grève dans certains services publics locaux. Jusqu'à ce jour, aucun dispositif n'encadrait les modalités d'exercice droit de grève des agents territoriaux.

---

Afin d'assurer la conciliation entre le droit de grève et le principe de continuité du service public, le dispositif mis en place par le législateur permet de prévenir en amont la désorganisation de certains services publics locaux, notamment en adaptant leur organisation.
Les dispositions de l'article 7-2 précité visent uniquement à garantir la continuité des services publics de collecte et le traitement des déchets des ménages, de transport public de personnes, d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'accueil des enfants de moins de trois ans, d'accueil périscolaire et de restauration collective et scolaire. Elles ne peuvent en aucun cas servir de fondement pour encadrer les conditions d'exercice du droit de grève de l'ensemble des agents d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public.

Sur ce fondement, des accords locaux pourront être signés afin de garantir la continuité de certains services publics limitativement énumérés dans la loi et dont l'interruption contreviendrait au respect de l'ordre public ou aux besoins essentiels des usagers. En cas d'échec de ces négociations, l'assemblée délibérante pourra fixer les modalités d'organisation des services publics locaux en cas de grève.
De plus, certains agents de ces mêmes services devront à présent informer leur employeur, au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève, de leur intention d'y participer.
Par ailleurs, l'article précité précise la possibilité pour une collectivité territoriale d'exiger, lorsque l'exercice du droit de grève en cours de service entraine un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service, des agents ayant déclaré leur intention de participer à la grève qu'ils exercent ce droit dès leur prise de service et jusqu'à son terme,
Enfin, l'autorité territoriale pourra sanctionner disciplinairement les agents qui ne respecteraient pas certaines de ces obligations.

## Le droit à la protection

• *La protection juridique vis-à-vis des administrés*
Les agents bénéficient à l'occasion de leur fonction d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent. Cette protection intervient dans deux cas :
– lorsqu'un fonctionnaire fait l'objet de poursuites devant les juridictions civile ou pénale pour faute de service,
– la collectivité doit protéger les agents contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions.
La protection fonctionnelle comporte un caractère impératif et, lorsque le fonctionnaire est dans l'une des situations précitées, ne peut être refusée que pour un motif d'intérêt général.

• *La protection juridique vis-à-vis de l'administration*
La protection du fonctionnaire vis à vis de l'administration comporte deux volets :

LE DROIT À LA COMMUNICATION DU DOSSIER
Le fonctionnaire peut par simple demande écrite et sans obligation de motivation, accéder à son dossier personnel. En cas de refus, l'agent peut saisir dans un premier temps la commission d'accès aux documents administratifs, puis, le cas échéant, le juge administratif. Lorsqu'une procédure disciplinaire est en cours, l'administration doit informer l'agent de son droit d'accès au dossier.

LA PROTECTION CONTRE LE HARCÈLEMENT SEXUEL ET MORAL

La loi du 13 juillet 1983 précitée prévoit qu'aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération le fait qu'il a subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement de toute personne dont le but est d'obtenir des faveurs de nature sexuelle.

De même, la loi condamne les agissement répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail, susceptible de porter atteinte aux droits, à la dignité, à la santé physique ou mentale de l'agent, ou de compromettre son avenir professionnel. Aucune mesure ne peut être prise à l'encontre de l'agent victime de tels agissements et qui aurait formé un recours ou relaté les faits.

L'agent ayant procédé ou ayant enjoint de procéder à de tels agissements est passible d'une sanction disciplinaire et d'une sanction pénale.

## Le droit à rémunération et les droits sociaux

• *Le droit à rémunération*

Le fonctionnaire en activité bénéficie de l'allocation d'un traitement. En vertu de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983, « tout fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération ».

Le traitement est fixé par une échelle indiciaire définie par l'autorité administrative en fonction du grade et de l'emploi. Si le fonctionnaire ne peut le discuter, il en conserve toujours le bénéfice car le traitement est incessible et insaisissable.

La rémunération, comprenant le traitement, comporte également l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par les textes.

Le fonctionnaire en retraite bénéficie d'un droit à pension.

Le fonctionnaire en invalidité bénéficie d'une rente viagère d'invalidité.

• *Les droits sociaux*

Les fonctionnaires ont droit à des congés : congés annuels, congés pour raison de santé, maternité, formation professionnelle et syndicale.

Les fonctionnaires ont droit à la protection de leur santé. Ce droit est garanti par des actions de prévention visant à préserver des conditions satisfaisantes d'hygiène et de sécurité des locaux et des équipements, à assurer une surveillance médicale des agents ainsi que des actions sur l'environnement du travail ciblées sur un aménagement adéquat du poste de travail et des changements d'affectation si nécessaire.

### LES CONGÉS POUR RAISONS FAMILIALES

Les agents de la fonction publique territoriale peuvent bénéficier de congés pour raisons familiales. Certains sont accordés de droit, d'autres sous réserve des nécessités de service. L'obtention de congés par un agent contractuel est subordonnée à des conditions d'ancienneté et de continuité de service.

Dans tous les cas, lorsque l'agent est recruté par contrat à durée déterminée, aucun congé ne peut lui être attribué au-delà de la période d'engagement.

En application de l'article 40 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, une ordonnance complètera (le cas échéant en adaptant les évolutions intervenues en faveur des salariés du code du travail et du régime général de sécurité sociale) les dispositions applicables aux agents publics relatives au congé de maternité, au congé pour adoption, au congé supplémentaire à l'occasion de chaque naissance survenue au foyer de l'agent, au congé de paternité et d'accueil de l'enfant et au congé de proche aidant.

### LE CONGÉ DE MATERNITÉ

*Article 57 5° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ; Décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992*

Les femmes fonctionnaires et fonctionnaires stagiaires, en position d'activité ou en détachement, ont droit à un congé de maternité.

L'ouverture des droits à congé de maternité est subordonnée à une déclaration de grossesse qui doit être adressée à l'employeur avant la fin du quatrième mois.

Les fonctionnaires conservent l'intégralité de leur rémunération pendant la durée du congé (y compris le régime indemnitaire en application des dispositions de l'article 29 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique). L'autorisation de travailler à temps partiel est suspendue, l'agent est rémunéré à plein traitement.

Le congé de maternité est assimilé à une période d'activité pour les droits à pension de retraite.

Une femme en état de grossesse médicalement constatée ne peut être licenciée, sauf en cas de faute grave. L'interdiction de licencier s'étend au congé de maternité et aux dix semaines qui suivent la naissance de l'enfant. Ce principe ne fait pas obstacle à l'arrivée à terme de la durée du stage en cas de refus de titularisation.

Si une fonctionnaire n'a pu bénéficier de son congé annuel avant son congé de maternité et que celui-ci s'achève l'année suivante, il appartient à l'employeur territorial d'accorder ou non le report du congé annuel non utilisé ou, sous réserve des nécessités de service, de l'inviter à prendre ses congés avant son départ en congé de maternité.

À l'issue du congé de maternité, la fonctionnaire est réaffectée de plein droit dans son ancien emploi. Si celui-ci ne peut lui être proposé, elle est affectée dans un emploi équivalent le plus proche de son dernier lieu de travail.
Lorsqu'une fonctionnaire stagiaire bénéficie d'un congé de maternité, la période de stage est prolongée de la durée de ce congé. La titularisation intervenant à l'issue de ce stage sera prononcée avec effet à la date à laquelle elle aurait été prononcée si le stage n'avait pas été prolongé par le congé de maternité.

L'agent contractuel (décret n° 88-145 du 15 février 1988) en activité justifiant de six mois de services a droit à un congé de maternité rémunéré d'une durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale, dans la limite de la durée de son engagement.
En l'absence de services suffisants, l'agent a droit à un congé sans traitement et s'il remplit les conditions prévues par le code de la sécurité sociale, à des indemnités journalières.
L'ouverture des droits à congé de maternité est subordonnée à une déclaration de grossesse qui doit être adressée à l'employeur avant la fin du quatrième mois.
Une femme en état de grossesse médicalement constatée ne peut être licenciée, sauf en cas de faute grave. L'interdiction de licencier s'étend au congé de maternité et aux quatre semaines qui suivent la fin de ce congé. Ce principe ne fait pas obstacle à l'échéance d'un contrat de travail à durée déterminée.
Pendant ce congé, l'autorisation de travailler à temps partiel est suspendue, l'agent est rémunéré à plein traitement.
À l'issue du congé de maternité, l'agent contractuel physiquement apte est admis, s'il remplit toujours les conditions requises, à reprendre son emploi dans la mesure où les nécessités de service le permettent.

### LE CONGÉ DE PATERNITÉ ET D'ACCUEIL DE L'ENFANT

*Article 57 5° de la loi du 26 janvier 1984*

Le fonctionnaire et fonctionnaire stagiaire, en activité, a droit à un congé de paternité rémunéré en cas de naissance. Ce congé est d'une durée égale à celle prévue pour le régime général de sécurité sociale, il a une durée maximale de :
– 11 jours consécutifs, en cas de naissance unique,
– 18 jours consécutifs, en cas de naissances multiples.
Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant est cumulable avec le congé de naissance de 3 jours.
L'agent doit, sauf s'il est établi l'impossibilité de respecter ce délai, avertir l'employeur territorial au moins un mois avant la date à laquelle il entend prendre son congé.

Le congé de paternité doit être pris dans un délai de quatre mois suivant la naissance de l'enfant. Il peut être reporté au-delà des quatre mois en cas d'hospitalisation de l'enfant, ou en cas de décès de la mère.
Pendant ce congé, l'autorisation de travailler à temps partiel est suspendue, l'agent bénéficie du maintien de sa rémunération (primes incluses).
À l'expiration du congé, l'agent est réaffecté de plein droit dans son ancien emploi. Si celui-ci ne peut lui être proposé, il doit être affecté dans un emploi équivalent le plus proche de son dernier lieu de travail. S'il le demande, il peut également être affecté dans l'emploi le plus proche de son domicile.
Lorsqu'un fonctionnaire stagiaire bénéficie d'un congé de paternité, la période de stage est prolongée de la durée de ce congé. La titularisation intervenant à l'issue de ce stage sera prononcée avec effet à la date à laquelle elle aurait été prononcée si le stage n'avait pas été prolongé par le congé de paternité.

L'agent contractuel en position d'activité a droit à un congé de paternité en cas de naissance. décret du 15 février 1988. Son traitement lui est intégralement versé dès lors qu'il compte six mois de services. En l'absence de services suffisants, l'agent a droit à un congé sans traitement, et s'il remplit les conditions prévues par le code de la sécurité sociale à des indemnités journalières. Pendant ce congé, l'autorisation de travailler à temps partiel est suspendue, l'agent bénéficie toutefois du maintien de sa rémunération.
Aucun licenciement ne peut intervenir pendant le congé, ni pendant les quatre semaines suivant son expiration. Cependant, cette disposition ne fait pas obstacle à l'échéance d'un contrat à durée déterminée.
À l'issue du congé de paternité, l'agent contractuel physiquement apte est admis, s'il remplit toujours les conditions requises, à reprendre son emploi dans la mesure où les nécessités de service le permettent. Dans le cas où l'agent ne peut retrouver son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

### LE CONGÉ POUR ADOPTION

Le fonctionnaire et fonctionnaire stagiaire en activité (article 57 5° de la loi du 26 janvier 1984 et code de la sécurité sociale) a droit à un congé pour adoption avec traitement, d'une durée égale à celle prévue par la législation de la sécurité sociale.
Le congé pour adoption est ouvert à la mère ou au père adoptif. Lorsque les deux conjoints travaillent, soit l'un d'eux renonce au congé, soit le congé est réparti entre eux. Dans ce dernier cas, la durée du congé est augmentée et fractionnée selon les modalités prévues par la législation précitée.
Le congé pour adoption débute à compter de l'arrivée de l'enfant au foyer ou dans les sept jours qui précèdent la date prévue de cette arrivée.

Aucun licenciement ne peut être prononcé pendant le congé pour adoption, ni durant les quatre semaines suivant son expiration.
Il compte comme services effectifs pour les droits à congés annuels, l'avancement et la retraite. Il ne modifie pas en outre les droits à congé annuel. L'autorisation de travail à temps partiel est suspendue pendant la durée du congé pour adoption. Le fonctionnaire retrouve alors les droits d'un agent à temps plein.
Lorsqu'un fonctionnaire stagiaire bénéficie d'un congé pour adoption, la période de stage est prolongée de la durée de ce congé. La titularisation intervenant à l'issue de ce stage sera prononcée avec effet à la date à laquelle elle aurait été prononcée si le stage n'avait pas été prolongé par le congé pour adoption.

L'agent non titulaire en activité justifiant de six mois de services a droit à un congé d'adoption rémunéré d'une durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale, dans la limite de la durée de son engagement. décret du 15 février 1988.

En l'absence de services suffisants, l'agent a droit à un congé sans traitement et s'il remplit les conditions prévues par le code de la sécurité sociale, à des indemnités journalières. L'autorisation de travail à temps partiel est suspendue pendant la durée du congé pour adoption. Le fonctionnaire retrouve alors les droits d'un agent à temps plein.
Aucun licenciement ne peut être prononcé pendant le congé pour adoption, ni durant les quatre semaines suivant son expiration. Cependant, cette disposition ne fait pas obstacle à l'échéance d'un contrat à durée déterminée.
À l'issue de ce congé, l'agent contractuel physiquement apte est admis, s'il remplit toujours les conditions requises, à reprendre son emploi dans la mesure où les nécessités de service le permettent. Dans le cas où, l'agent ne peut retrouver son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

### LE CONGÉ SUPPLÉMENTAIRE DE TROIS JOURS POUR NAISSANCE OU ADOPTION

À l'occasion de l'arrivée d'un enfant au foyer, ce congé est accordé :
– au père en cas de naissance (loi n° 46-1085 du 18 mai 1946),
– à celui des deux parents qui ne demande pas le bénéfice du congé de dix semaines (ou plus selon le cas) en cas d'adoption (circulaire ministérielle du 21 mars 1996 relative au congé de maternité ou d'adoption et aux autorisations spéciales d'absence liées à la naissance pour les fonctionnaires et agents de la fonction publique territoriale).

C'est un congé rémunéré, de trois jours ouvrables, consécutifs ou non, inclus dans une période de quinze jours entourant la naissance ou l'arrivée au foyer d'un enfant placé en vue de son adoption.

LE CONGÉ PARENTAL

Le fonctionnaire (article 75 de la loi du 26 janvier 1984, et décret n° 86-68 du 13 janvier 1986) qui souhaite bénéficier d'un congé parental pour élever son enfant (à la suite d'une naissance ou d'une adoption) doit présenter sa demande au moins deux mois avant le début du congé. Ce congé est accordé de droit après la naissance de l'enfant, après un congé de maternité, un congé de paternité ou un congé d'adoption, ou lors de l'arrivée au foyer d'un enfant adopté ou confié en vue de son adoption et n'ayant pas atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire (16 ans). Ce congé est accordé par périodes renouvelables de six mois (sauf en cas de dérogations statutaires). La demande de renouvellement doit être présentée à l'employeur territorial au moins deux mois avant la fin de la période en cours. À défaut, le bénéfice du renouvellement ne peut être accordé.

Le congé prend fin aux trois ans de l'enfant ou, en cas d'adoption, trois ans au plus à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant lorsque celui-ci est âgé de moins de trois ans, et un an au plus à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant lorsque celui-ci est âgé de trois ans ou plus et n'a pas atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire (16 ans).
Durant son congé parental, le fonctionnaire ne perçoit aucune rémunération. S'il remplit les conditions exigées, il peut percevoir la prestation partagée d'éducation de l'enfant versée par les caisses d'allocations familiales.
Il conserve ses droits aux prestations de l'assurance maladie et maternité de son régime d'origine aussi longtemps qu'il bénéficie de cette allocation.
Dans la mesure où il ne remplit pas en qualité d'assuré ou d'ayant droit les conditions pour bénéficier d'un autre régime obligatoire d'assurance maladie et maternité, s'il ne perçoit pas le complément, le fonctionnaire continue à bénéficier pendant 12 mois à compter de la date de perte de ces conditions des prestations des assurances maladie et maternité, invalidité et décès de son régime d'origine.
Dans cette position, le fonctionnaire n'acquiert pas de droit à la retraite sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires relatives aux pensions prévoyant la prise en compte de périodes d'interruption d'activité liées à l'enfant. Il conserve ses droits à l'avancement d'échelon dans la limite d'une durée de cinq ans pour l'ensemble de sa carrière.
Il peut être mis fin au congé parental avant le terme initialement prévu.
À l'expiration du congé parental, le fonctionnaire est réintégré, à sa demande, dans son administration d'origine ou de détachement.
S'il refuse un emploi relevant de la même collectivité ou établissement public et correspondant à son grade, il est placé en disponibilité d'office pour une durée maximale de trois ans.

Le fonctionnaire stagiaire( article 12 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992) a droit à un congé sans traitement assimilable au congé parental accordé au fonctionnaire titulaire. La période passée en congé parental entre en compte pour la moitié de sa durée dans le calcul des services retenus pour l'avancement d'échelon à la date de sa titularisation.

L'agent contractuel (article 136 de la loi du 26 janvier 1984, et décret du 15 février 1988) a droit à un congé parental dans des conditions similaires à celles applicables au fonctionnaire. L'agent doit être employé de manière continue et justifier d'une ancienneté d'au moins un an à la date de la naissance ou de l'arrivée au foyer d'un enfant adopté ou confié en vue de son adoption et n'ayant pas atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire. C'est un congé non rémunéré. Il est accordé de droit sur demande faite deux mois au moins avant le début du congé. La demande de renouvellement doit être présentée deux mois au moins avant l'expiration de la période de congé parental. L'agent contractuel ayant bénéficié d'un congé parental est réintégré de plein droit, au besoin en surnombre, dans son ancien emploi ou dans l'emploi le plus proche de son dernier lieu de travail ou de domicile.

### LE CONGÉ DE PRÉSENCE PARENTALE

Ce congé non rémunéré est accordé de droit, sur demande écrite du fonctionnaire et du fonctionnaire stagiaire (article 60 sexies de la loi du 26 janvier 1984, décret n° 2006-1022 du 21 août 2006, article 12-1 du décret du 4 novembre 1992), lorsque la maladie, l'accident ou le handicap d'un enfant à charge présente une particulière gravité rendant indispensable une présence soutenue de sa mère ou de son père et des soins contraignants.
La demande écrite doit être accompagnée d'un certificat médical qui atteste de la gravité de l'état de l'enfant, de la nécessité de la présence soutenue d'un parent et de soins contraignants, en précisant la durée pendant laquelle s'impose cette nécessité.
Le congé de présence parentale peut être pris dans la limite de 310 jours ouvrés au cours d'une période de 36 mois pour un même enfant et en raison d'une même pathologie. L'agent communique par écrit à l'autorité territoriale le calendrier mensuel de ses journées de congé de présence parentale, au plus tard quinze jours avant le début de chaque mois. Quand il souhaite prendre un ou plusieurs jours ne correspondant pas à ce calendrier, il en informe l'autorité au moins 48 h à l'avance. Les jours de congé de présence parentale ne peuvent pas être fractionnés. Ils sont assimilés, pour la détermination des droits à avancement, à promotion et à formation, à des jours d'activité à temps plein. Pendant les jours de congé de présence parentale, l'agent n'acquiert pas de droit à la retraite, ces jours peuvent néanmoins être pris en compte dans la constitution du droit à pension dans les conditions fixées par l'article L9 du code des pensions civiles et militaires.

Pendant le congé de présence parentale, le fonctionnaire reste affecté dans son emploi. Si cet emploi est supprimé ou transformé, il est affecté dans l'emploi correspondant à son grade le plus proche de son ancien lieu de travail ou, à sa demande, et dans les conditions prévues par la loi du 26 janvier 1984, dans un emploi le plus proche de son domicile.
Lorsqu'un fonctionnaire stagiaire bénéficie d'un congé de présence parentale, cela entraîne un allongement de la durée normale du stage.

L'agent contractuel (article 14-2 et 33 du décret du 15 février 1988) a droit à un congé de présence parentale non rémunéré dans des conditions similaires à celles applicables aux fonctionnaires.
Pendant ce congé, il n'acquiert pas de droits à pension. Il conserve toutefois le bénéfice de son contrat ou de son engagement et peut être réemployé. Cette réintégration à l'issue du congé est conditionnée par les nécessités du service. Dans le cas où l'intéressé ne pourrait être réaffecté dans son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

### LE CONGÉ DE SOLIDARITÉ FAMILIALE

Ce congé est accordé au fonctionnaire titulaire et au fonctionnaire stagiaire (articles 57 10° et 136 de la loi du 26 janvier 1984).
Ils en bénéficient lorsqu'un ascendant, un descendant, un frère, une sœur, une personne partageant le même domicile ou l'ayant désigné comme sa personne de confiance au sens de l'article L. 1111-6 du code de la santé publique souffre d'une pathologie mettant en jeu le pronostic vital ou est en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause.
Ce congé n'est pas rémunéré mais il est assimilé à une période de service effectif. Il est accordé pour une durée maximale de trois mois renouvelable une fois.
L'agent qui souhaite en bénéficier doit en faire la demande par écrit.

### LE CONGÉ DE PROCHE AIDANT

*Article 57 10° bis de la loi du 26 janvier 1984*

Le congé de proche aidant est accordé pour une durée de trois mois renouvelable, dans la limite d'un an, sur l'ensemble de la carrière lorsque l'une des personnes mentionnées à l'article L. 3142-16 du code du travail présente un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité. Il peut être fractionné ou pris sous la forme d'un temps partiel. Pendant ce congé, le fonctionnaire n'est pas rémunéré par son employeur. Il peut néanmoins percevoir de la part des organismes débiteurs des prestations familiales l'allocation journalière du proche aidant dans les conditions définies

par le code de l'action sociale et des familles (art. L. 168-8 et suivants). La durée passée dans le congé de proche aidant est assimilée à une période de service effectif et est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension.

LES CONGÉS PROPRES AUX AGENTS CONTRACTUELS

**1)** Congé pour événements familiaux

À l'occasion de certains événements familiaux et sous réserve des nécessités du service, l'agent contractuel peut bénéficier d'un congé sur sa demande. Ce congé n'est pas rémunéré et est accordé dans la limite de 15 jours par an.

*Article 16 du décret du 15 février 1988*

**2)** Congé pour élever un enfant ou donner des soins à un enfant

L'agent contractuel employé de manière continue depuis plus d'un an a droit sur sa demande à un congé non rémunéré pour élever un enfant de moins de huit ans ou donner des soins à un enfant à charge. Ce congé est accordé, dans le délai maximal de deux mois à compter de la réception de la demande, pour une durée maximale de trois ans renouvelable sous conditions. Toutefois, en cas d'urgence liée à l'état de santé de l'enfant à charge, le congé débute à la date de réception de la demande de l'agent. La réintégration à l'issue du congé est conditionnée par les nécessités du service. Dans le cas où l'intéressé ne pourrait être réaffecté dans son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

*Articles 15 et 33 du décret du 15 février 1988*

**3)** Les congé spécifique aux fonctionnaires stagiaires

Le fonctionnaire stagiaire peut prétendre à un congé sans traitement, accordé sous réserve des nécessités de service, pour une durée maximale d'un an renouvelable deux fois pour les motifs suivants :

– donner des soins à un conjoint, à un enfant ou un ascendant lorsque les soins sont nécessaires à la suite d'un accident ou d'une maladie grave ;
– élever un enfant de moins de 8 ans ;
– s'occuper d'une personne à charge, atteinte d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne.

*Les autorisations spéciales d'absence (ASA) et aménagements d'horaires liés à la parentalité et à certains événements familiaux. Ces autorisations ne doivent pas être confondues avec des congés.*

*Article 13 du décret du 4 novembre 1992*

En application de la loi du 6 août 2019, un décret relatif aux autorisations spéciales d'absence (ASA) et aux aménagements horaires liés à la parentalité et à certains événements familiaux doit préciser, dans les trois versants de la fonction publique, la liste et les conditions d'octroi de ces absences.
Si certaines de ces ASA ou aménagements horaires sont de droit, d'autres ne peuvent être accordées que sous réserve des nécessités de service. Par conséquent, les employeurs publics ne pourront pas accorder d'autres ASA ou aménagement d'horaires concernant la famille et la parentalité que ceux qui seront énoncés dans ce décret.
S'ils en font la demande, les fonctionnaires et agents contractuels de droit public pourront bénéficier d'une ASA notamment en cas de grossesse, d'assistance médicale à la procréation, de garde d'enfants, de décès ou de mariage. L'agent doit par ailleurs fournir la preuve matérielle de l'événement (acte de décès, certificat médical, etc.).
Ces ASA n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels.
En outre, le temps d'absence occasionné par les ASA est assimilé à du temps de travail effectif pour la détermination des droits à rémunération et à avancement. Il compte également pour la constitution et la liquidation des droits à pension. Les périodes d'ASA non prises par les agents ne peuvent, sauf en cas de dérogation réglementaire, donner lieu ni à récupération ni alimenter le compte-épargne temps de l'agent public.
En application de l'article 46 de la loi du 6 août 2019, pendant une année à compter du jour de la naissance, un fonctionnaire allaitant son enfant peut bénéficier d'un aménagement horaire d'une heure maximum par jour, sous réserve des nécessités de service.

*Article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ; Décret pris en application des articles 45 et 46 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique*

### ▷ Les instances du dialogue social

En décembre 2022, les collectivités territoriales et leurs établissements publics devront organiser des élections professionnelles dans le cadre du renouvellement général inter-fonctions publiques des représentants du personnel relevant de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale aux comités sociaux territoriaux (CST), aux commissions administratives paritaires (CAP) et aux commissions consultatives paritaires (CCP).
La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a reformé les instances du dialogue social en instituant notamment une nouvelle instance, les comités sociaux territoriaux et en redéfinissant les compétences et la composition des CAP.

**Le comité social territorial**

La loi de transformation de la fonction publique a institué une instance de concertation unique à compter du renouvellement général des instances pour les sujets d'intérêt collectif, le comité social territorial (CST) né de la fusion du comité technique (CT) et du comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT). Un CST devra être créé :

– dans chaque collectivité ou établissement employant au moins cinquante agents ;
– auprès de chaque centre de gestion pour les collectivités et établissements affiliés employant moins de 50 agents.

Dans deux cas, il peut être décidé de créer un CST commun par délibérations concordantes des organes délibérants, à condition que l'effectif cumulé soit au moins égal à cinquante agents :

– entre une collectivité territoriale et un ou plusieurs établissements publics rattachés à cette collectivité ;
– entre une communauté de communes, une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou une métropole et tout ou partie des communes adhérentes à cette communauté.

Une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail sera obligatoire à partir d'un seuil de 200 agents employés par la collectivité ou l'établissement. En dessous de ce seuil, cette formation pourra être créée par la décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement concerné lorsque des risques professionnels particuliers le justifient. En l'absence d'une formation spécialisée, c'est le comité social territorial qui aura les compétences en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail.

*Les attributions*

– Organisation, fonctionnement des services et évolutions des administrations.
– Accessibilité des services et qualité des services rendus.
– Orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines.
– L'examen des lignes directrices de gestion en matière de promotion et valorisation des parcours professionnels.
– Enjeux et politiques d'égalité professionnelle et de lutte contre les discriminations.
– Orientations stratégiques en matière de politique indemnitaire et d'action sociale ainsi qu'aux aides à la protection sociale complémentaire.
– Protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents dans leur travail, à l'organisation du travail, au télétravail, aux enjeux liés à la déconnexion et aux dispositifs de régulation de l'utilisation

des outils numériques, à l'amélioration des conditions de travail aux prescriptions légales y afférentes.

La représentativité des organisations syndicales au niveau national s'établira sur la base des résultats obtenus au sein des CST.

L'autorité territoriale doit établir des lignes directrices de gestion (LDG) afin de déterminer la stratégie pluriannuelle (d'une durée maximale de 6 ans) de pilotage des ressources humaines. Les LDG fixent notamment les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents. Elles sont soumises pour avis aux comités sociaux territoriaux. Pour les collectivités affiliées aux centres de gestion, les LDG en matière de promotion interne sont établies par le président du centre de gestion après avis de son comité social territorial et transmises, pour avis, aux comités sociaux territoriaux des collectivités affiliées. À l'issue d'un délai de deux mois, à défaut d'avis de ceux-ci l'avis est réputé rendu.

**Les commissions administratives paritaires (CAP)**

Les compétences des CAP ont été redéfinies en supprimant leurs compétences en matière de mutation et de mobilité à compter du 1er janvier 2020 et en matière d'avancement et de promotion à partir du 1er janvier 2021.

À compter du renouvellement général des instances, la loi de transformation de la fonction publique met fin aux groupes hiérarchiques en permettant que les fonctionnaires d'une même catégorie puissent sans distinction de corps, de cadres d'emplois, d'emploi et de grade, se prononcer sur la situation individuelle des fonctionnaires. En outre, elles pourront être instituées pour plusieurs catégories hiérarchiques en cas d'effectif insuffisants et comprendront en nombre égal des représentants du personnel élus, selon un scrutin de liste à la représentation proportionnelle.

**Les commissions consultatives paritaires (CCP)**

Les CCP, pendant des CAP pour les personnels contractuels, sont simplifiées et communes à tous les agents et non plus instituées par catégories.

**Les bilans sociaux**

Un rapport doit être présenté au moins tous les deux ans au comité technique (CT) (en application de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié).

Ce rapport (bilan social) indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel et de droit syndical. Il présente des données relatives aux cas et conditions de recrutement,

d'emploi et d'accès à la formation des agents non titulaires. Pour les collectivités et établissements affiliés à un centre de gestion et non dotés d'un CT, un rapport portant sur l'ensemble de ces collectivités et établissements est établi par le président du centre de gestion à partir des informations fournies par ces collectivités.
Les bilans sociaux répondent à deux objectifs :
D'une part, ils constituent un élément du dialogue social. D'autre part, le recueil centralisé de ces bilans et leur exploitation statistique permettent de disposer d'un outil de suivi de l'évolution de la fonction publique territoriale. Pour satisfaire à ce double objectif, les employeurs territoriaux veilleront à respecter l'obligation de présentation d'un tel rapport au moins tous les deux ans et de transmission aux acteurs concernés dans le cadre de la collecte d'informations précitée.
À compter du 1er janvier 2021, en application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, un rapport social unique rassemblant les éléments et données à partir desquels sont établies les lignes directrices de gestion prévues à l'article 33-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans la collectivité est élaboré chaque année.
Ces éléments devront être renseignés dans une base de données sociales accessible aux membres du comité social territorial mise à disposition des collectivités par les centres de gestion.
Ce rapport, qui se substitue au bilan social, est présenté à l'assemblée délibérante, après avis du comité social territorial et est rendu public.
Le contenu, les conditions et les modalités d'élaboration de ce rapport et de la base de données sociales doivent être précisés par décret en Conseil d'État.

*Article 9 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*
*Article 33-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*

### ▷ L'égalité professionnelle femmes-hommes

Depuis 1946, l'égalité entre les femmes et les hommes est un principe constitutionnel sur le fondement duquel la loi garantit aux femmes des droits égaux a ceux des hommes dans tous les domaines. Ce principe a été rappelé par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires en son article 6 bis.
Dans le prolongement du protocole d'accord signé le 8 mars 2013 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, un nouveau protocole d'accord a été conclu le 30 novembre 2018, autour de cinq axes :
– le renforcement de la gouvernance des politiques d'égalité ;

– la création des conditions d'égal accès aux métiers et aux responsabilités professionnelles ;
– la suppression des situations d'écarts de rémunération et de déroulement de carrière ;
– l'amélioration de l'accompagnement des situations de grossesse, de la parentalité et de l'articulation des temps de vie professionnelle et personnelle ;
– le renforcement de la prévention et de la lutte contre les violences sexuelles, le harcèlement et les agissements sexistes.

Une partie des mesures résultant de cet accord a déjà été insérée dans la loi n° 2019-828 de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 :
– établissement de plans d'actions obligatoires en faveur de l'égalité femmes-hommes et mise en place de dispositifs de signalement des violences sexuelles et sexistes (*articles 6 quater A et 6 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*) ;

Les collectivités territoriales et établissements publics de plus de 20 000 habitants devront élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pluriannuel dont la durée ne peut excéder trois ans renouvelables. Ce plan d'action devra comporter au moins des mesures visant à :

1. Évaluer, prévenir et traiter les écarts de rémunération ;
2. Garantir l'égal accès aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique ;
3. Favoriser l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle ;
4. Prévenir et traiter les discriminations, les actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel ainsi que les agissements sexistes.

Le plan d'action devra être élaboré sur la base des données issues de l'état de la situation comparée de l'égalité entre les femmes et les hommes du rapport social unique, élaboré chaque année. Les comités techniques puis les comités sociaux territoriaux seront consultés sur le plan d'action et informés annuellement de l'état de sa mise en œuvre. L'absence d'élaboration du plan d'action ou son non-renouvellement seront sanctionnés par une pénalité dont le montant ne pourra excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels.

– renforcement de l'obligation de nominations équilibrées dans les emplois de direction (*article 6 quater de loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*) ;

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a apporté certains ajustements au dispositif afin de tenir compte des spécificités de la fonction publique territoriale. Les nominations dans les emplois de direction doivent concerner, à l'exclusion des renouvellements dans un même emploi ou des nominations dans un même type d'emploi au moins 40 % de personnes de chaque sexe dans les régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 40 000 habitants, au lieu de 80 000 habitants antérieurement.
Le respect de l'obligation légale est désormais apprécié sur la durée du mandat et sur un cycle de nomination de référence de 4 nominations. En outre, les nominations dans les six mois suivant une fusion de collectivités ou d'EPCI ne sont pas prises en compte dans le cadre des primo-nominations.
Comme auparavant, en cas de non-respect de l'obligation une contribution est due. Le montant de cette contribution est égal au nombre de bénéficiaires manquants au regard de l'obligation multiplié par un montant unitaire. Toutefois, une dispense de pénalité financière est prévue pour les employeurs publics dont les emplois concernés par le dispositif sont occupés à 40 % au moins par des personnes de chaque sexe.

– harmonisation des règles de composition équilibrée des jurys et comités de sélection (*articles 16 ter et 16 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*) ;
– neutralisation du jour de carence pour congé maladie en cas de grossesse ;
– maintien des droits à l'avancement en cas de congé parental ou lors de disponibilité pour élever un enfant et rééquilibrage des promotions de grade au regard du principe de parité (*article 75-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*).

Prévenir toutes les violences faites aux agents sur leur lieu de travail et lutter contre le harcèlement sexuel et le harcèlement moral.
La loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel a fixé une nouvelle définition du harcèlement sexuel dans le code pénal, le code du travail et la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Les formations spécialisées des comités sociaux territoriaux ou les comités sociaux territoriaux et les acteurs opérationnels en matière d'hygiène et de sécurité (médecins de prévention, médecins du travail, assistants sociaux, psychologues du travail, etc.) sont mobilisés, chacun dans son champ de compétences, dans les démarches de prévention.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a institué l'obligation pour les employeurs territoriaux de mettre en place un dispositif de signalement, de traitement et de suivi des actes de violences, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes.
Dans une optique de mutualisation, les centres de gestion devront mettre en place ce dispositif de signalement au profit des collectivités ou établissements publics qui en feront la demande.
Un décret en Conseil d'État précisera notamment les conditions dans lesquelles le dispositif pourra être mutualisé ainsi que les exigences en termes de confidentialité et d'accessibilité du dispositif.
Une charte de fonctionnement ayant pour objet d'accompagner les employeurs publics dans la mise en place du dispositif sera également diffusée.
Des formations spécifiques doivent être mises en place pour les agents des services RH et l'encadrement, afin de mieux connaître, prévenir et traiter le harcèlement sexuel et moral, et toute forme de violence faites aux agents sur le lieu de travail.
En complément des actions de formation susmentionnées, les employeurs publics devront instituer tout dispositif d'information, de communication et de sensibilisation auprès de leurs agents, sur la prévention et le traitement des situations de violences.

*Articles 6 ter et quater A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*
*Article 26-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale*
*Circulaire du 9 mars 2018 relative à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique*
*Accord du 30 novembre 2018 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique https://www.fonction-publique.gouv.fr › 20181130-accord-egalite-pro*

## ▷ Le temps de travail dans la fonction publique territoriale

Le temps de travail dans la fonction publique territoriale est fixé à 35 heures par semaine et à 1607 heures annuelles. L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique abroge les régimes de travail dérogatoires antérieurs à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 qui ont permis de conserver des cycles de travail inférieurs aux 1607 heures annuelles.

En application de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, toutes les collectivités et établissements ayant légalement maintenu un régime de travail dérogatoire plus favorable devront déterminer, par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité

ou de l'établissement prise après avis du comité social territorial, de nouveaux cycles de travail. Le non respect de ces conditions cumulatives serait susceptible d'entacher d'illégalité les délibérations fixant les nouvelles règles de travail.

Cette délibération, pour être exécutoire, devra être transmise au représentant de l'État dans le département chargé de s'assurer de la conformité des actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

À défaut de décision expresse de l'organe délibérant à l'expiration de la période transitoire, les délibérations ayant instauré ces régimes dérogatoires seront dépourvues de base légale et frappées de caducité. Dans cette hypothèse, la durée réglementaire de travail de 35 heures hebdomadaires sera applicable de plein droit aux agents bénéficiant jusqu'alors de ces dispositions dérogatoires plus favorables.

Les régimes dérogatoires justifiés par des sujétions particulières (travail de nuit, le dimanche, en horaires décalés, ou en cas de travaux pénibles ou dangereux notamment) ne sont pas concernés par cette mesure. De même, l'organe délibérant conserve les pouvoirs que lui confère le décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale pour moduler le temps de travail des agents territoriaux.

Afin de prendre en compte les spécificités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales, une phase transitoire est prévue.

Les collectivités et établissements concernés disposeront d'un an à compter du renouvellement de l'assemblée délibérante ou du conseil d'administration pour définir les règles relatives au temps de travail de leurs agents (cf. tableau récapitulatif ci-dessous).
La loi a, en outre, prévu que les nouvelles règles de travail pourront entrer au plus tard en vigueur le 1er janvier suivant leur définition. Une collectivité qui souhaite faire usage de cette faculté devra veiller à prévoir expressément dans la délibération cette date d'entrée en vigueur différée. En l'absence de précision en ce sens, l'application des nouvelles règles en matière de temps de travail sera immédiate.

| Collectivités territoriales et établissements publics (EP) en relevant | Délai maximal pour définir les nouveaux cycles de travail | Date butoir d'entrée en application des nouvelles règles de travail et d'abrogation du dernier alinéa de l'article 7-1 |
|---|---|---|
| Communes, groupements et établissements publics rattachés (centres communaux d'action sociale, offices publics de l'habitat, établissements publics de coopération intercommunale…) | Mars 2021 | Au plus tard le 1er janvier 2022 |
| Bloc communal, groupements et EP rattachés | | |

## ▷ Le compte épargne-temps (CET)

Le compte épargne-temps (CET) a été institué dans la fonction publique territoriale par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004.

Le compte épargne-temps permet de stocker des jours de congés annuels et de réduction du temps de travail et, si la collectivité le prévoit, d'une partie des jours de repos compensateurs.

L'alimentation du CET est subordonnée à la condition que l'agent ait pris dans l'année au moins vingt jours de congés annuels. Par ailleurs, le CET est plafonné à soixante jours.

Le CET est ouvert à tous les agents territoriaux (titulaires, contractuels, agents à temps complet ou à temps non complet), dans les conditions fixées par l'article 2 du décret précité. Cette ouverture est de droit si l'agent en fait la demande. Un agent, sur sa demande, est également autorisé à bénéficier de plein droit des congés accumulés sur son CET à l'issue d'un congé de maternité, d'adoption, de paternité ou d'un congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie.

Les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du compte, ainsi que les formalités d'utilisation sont fixées par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, après consultation du comité technique. De plus, la collectivité territoriale a la possibilité de délibérer afin de prévoir l'indemnisation ou la prise en compte au titre du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) des jours épargnés sur le CET.

Les quinze premiers jours épargnés ne peuvent être utilisés que sous forme de congés. Pour les jours excédant ce seuil et si une délibération autorise la consommation des jours épargnés autrement qu'en temps, l'agent territorial dispose d'un droit d'option s'exerçant au plus tard le 31 janvier de l'année suivante :

– maintien des jours sur le CET, avec un plafond maximum de soixante jours ;
– prise en compte en épargne retraite au sein du RAFP ;
– indemnisation forfaitaire variable en fonction de la catégorie hiérarchique (135 euros pour un agent de catégorie A et assimilé, 90 euros pour

un agent de catégorie B et assimilé et 75 euros pour un agent de catégorie C et assimilé).

## ▷ Les rémunérations

### L'essentiel

Le système de rémunération inclut la rémunération principale et la rémunération accessoire. La rémunération comprend le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires. La rémunération accessoire ou régime indemnitaire est un complément du traitement, distinct des autres éléments de rémunération. Dans la fonction publique territoriale il obéit au principe de parité avec la fonction publique de l'État. Mais il comporte plusieurs exceptions à ce principe. Enfin, il connaît une évolution avec le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), dont l'objectif est de simplifier le régime indemnitaire des agents publics.

**La rémunération principale**

La rémunération du fonctionnaire est définie, pour les trois fonctions publiques, à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires qui dispose que « *les fonctionnaires ont droit après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire* ».

La rémunération du fonctionnaire se différencie ainsi du salaire, fixé par un contrat entre l'employé et l'employeur.

• *Le traitement*

Le traitement représente la part la plus importante de la rémunération et sert de base pour le calcul d'autres éléments.

Le décret du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'état, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation détermine son mode de calcul.

Le montant du traitement de base annuel est calculé en multipliant le centième de la valeur du traitement (par référence à l'indice 100 qui est l'indice de base de la fonction publique) par l'indice majoré correspondant au grade et à l'échelon d'appartenance du fonctionnaire.

L'opération est la suivante :
(Valeur annuelle de l'indice 100, fixée par le décret précité × indice majoré) / 100.
La valeur annuelle du point d'indice est au 1er janvier 2020 de 56,2323 €.
Dans certains cadres d'emplois et dans certains emplois fonctionnels, les fonctionnaires peuvent percevoir des traitements dits « hors échelle ». Leur montant n'est pas déterminé par rapport à des indices mais en fonction du groupe (de A à G) auquel appartient le fonctionnaire et du chevron de classement (de I à III). Le montant du traitement est fixé directement en euros par le décret précité.
Par ailleurs, un traitement minimal égal à la valeur du SMIC est garanti au fonctionnaire occupant un emploi à temps complet. Une indemnité différentielle peut lui être versée si la rémunération mensuelle allouée est inférieure au montant du SMIC.

• *L'indemnité de résidence*
L'indemnité de résidence est destinée à compenser les différences de coût de la vie entre les différents lieux où un fonctionnaire peut exercer ses fonctions (article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).
Elle est calculée en pourcentage du traitement. Ce pourcentage varie selon la commune dans laquelle l'agent est affecté.
Le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 classe les communes en trois zones :
– zone 1 : 3 % ;
– zone 2 : 1 % ;
– zone 3 : 0 %.
Pour les agents occupant un emploi à temps non complet, l'indemnité de résidence est déterminée dans les mêmes conditions que pour les agents à temps complet, puis réduite en fonction du temps de travail effectif (article 105 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

• *Le supplément familial de traitement*
Le supplément familial de traitement est accordé aux agents ayant la charge effective et permanente d'enfant (article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).
Il est composé d'un élément fixe, variable en fonction du nombre d'enfants à charge, et d'un élément proportionnel, à partir du deuxième enfant, calculé sur le traitement brut (décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985).
Pour les agents occupant un emploi à temps non complet, le supplément familial de traitement est versé en fonction du nombre d'heures de service rapportées à la durée légale du travail. Toutefois, l'élément fixe versé pour un enfant ne doit pas être proratisé (article 105 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

• *La nouvelle bonification indiciaire (NBI)*
La NBI a pour objectif de valoriser des fonctions comportant une responsabilité, une technicité particulière ou des difficultés d'exercice dans certaines zones du territoire. Les fonctions ouvrant droit à la NBI sont strictement définies par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.
Elle consiste à octroyer des points d'indices majorés supplémentaires au fonctionnaire pendant le temps où il occupe cet emploi.

**La rémunération accessoire**
Le régime indemnitaire est un complément du traitement, distinct des autres éléments de rémunération. Il obéit au principe de parité avec la fonction publique de l'État (FPE). Mais il comporte plusieurs exceptions à ce principe. S'agissant de la retraite, les primes, indemnités et heures supplémentaires perçues par le fonctionnaire sont prises en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, dans les conditions fixées par le décret n° 2004-659 du 18 juin 2004 modifié, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut.

• *Le principe de parité*
En principe, les collectivités ne sont pas tenues d'instituer un régime indemnitaire ; lorsqu'elles le font, il leur appartient de respecter le plafond indemnitaire dont peuvent bénéficier les agents de l'État servant dans des corps comparables.
L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que : « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ».
Conformément aux dispositions du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, cette limite est déterminée en application d'une homologie entre les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et les corps équivalents de l'État, à l'exception de certains personnels pour lesquels un régime indemnitaire spécifique a été institué en l'absence de corps équivalents de l'État (cf. II, infra).
En vertu de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, il revient à l'assemblée délibérante de fixer dans ces limites, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables.
La collectivité dispose ainsi d'une marge d'appréciation dans la détermination du régime indemnitaire applicable à ses agents dans le respect des plafonds indemnitaires prévus à l'État.
L'assemblée délibérante n'est pas tenue d'instituer tous les avantages indemnitaires et de voter les crédits aux taux moyens ou maxima autorisés

par les textes. Elle n'est pas tenue non plus par le minimum prévu par les textes applicables à la FPE et peut décider du rythme de versement des indemnités. Elle peut fixer les critères d'attribution et de modulation des indemnités (niveau de responsabilité, importance du poste occupé, manière de servir…).
Cette liberté ne doit cependant pas amener les agents territoriaux à se trouver dans une situation plus favorable que celle des agents de l'État. La jurisprudence a eu l'occasion de se prononcer sur ce point. Ainsi, il convient de respecter les conditions d'octroi des primes dont les finalités ne doivent pas être dénaturées, conformément à l'arrêt n° 164942 du 4 mai 1998 du Conseil d'État (commune de Mont-Dol). Il revient à l'organe délibérant de fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux agents de la collectivité, l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux individuel applicable à chaque agent sur le fondement de la délibération. En revanche, l'organe délibérant ne dispose d'aucun pouvoir normatif lui permettant de créer une prime et sa compétence reste encadrée par les textes précités afin de répondre au souci d'équilibre entre le principe de libre administration des collectivités territoriales et le principe de parité entre fonctions publiques.

• *Les exceptions au principe de parité*

LE RÉGIME INDEMNITAIRE DE CERTAINS CADRES D'EMPLOIS DE LA FPT

Les agents de certains cadres d'emplois de la FPT bénéficient d'un régime indemnitaire spécifique, échappant au principe de parité, en l'absence de corps équivalents dans la FPE. Ainsi en est-il des personnels de police municipale et gardes champêtres (Article 68 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 et décret n° 97-702 du 31 mai 1997), ainsi que des sapeurs-pompiers professionnels (décret n° 90-850 du 25 septembre 1990).

LES AVANTAGES COLLECTIVEMENT ACQUIS

*Article 111 de la loi FPT*

Par exception à la limite fixée par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, l'article 111 de ce même texte permet le maintien des avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération, lorsqu'ils ont été décidés par la collectivité avant l'entrée en vigueur de la loi précitée. Les modalités de versement doivent respecter celles fixées dans la délibération initiale.

L'INTÉRESSEMENT COLLECTIF

Le cinquième alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose: « *Après avis du comité social territorial, l'organe délibérant peut décider d'instituer une prime d'intéressement tenant compte des résultats collectifs*

*des services, selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'État*».

Le décret n° 2012-624 du 3 mai 2012, tel que modifié par le décret n° 2019-1261 du 28 novembre 2019, permet aux collectivités territoriales et aux établissements publics en relevant d'instituer une prime d'intéressement à la performance collective des services. L'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement public détermine les services bénéficiant de la prime. Celle-ci a vocation à être versée à l'ensemble des agents dans les services ayant atteint sur une période de six ou douze mois consécutifs les objectifs fixés au service ou au groupe de services auquel ils appartiennent. Le décret précise les modalités d'attribution de la prime (condition de présence effective des agents, attribution de la prime dans la limite d'un plafond, possibilité de cumul avec toute autre indemnité, à l'exception des indemnités rétribuant une performance collective).

Le plafond de cette indemnité a été porté à 600 € par le décret n° 2019-1262 du 28 novembre 2019.
La prime d'intéressement à la performance collective des services n'est pas incluse dans les régimes indemnitaires soumis au principe de parité. Les personnels concernés par cette prime sont aussi bien les fonctionnaires que les agents contractuels.

### LE RÉGIME INDEMNITAIRE TENANT COMPTE DES FONCTIONS, DES SUJÉTIONS, DE L'EXPERTISE ET DE L'ENGAGEMENT PROFESSIONNEL (RIFSEEP)

Créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour la fonction publique d'État, le RIFSEEP a pour objet de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire. Il permet notamment de valoriser l'exercice de fonctions et les parcours professionnels variés, d'assurer la transparence des modulations indemnitaires et de favoriser la mobilité par comparabilité entre les administrations.
Il se compose de deux parts :

- l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, au regard de critères professionnels. À chaque groupe de fonctions correspond un plafond de primes annuel. Ce sont donc les fonctions exercées par un agent, et non plus son grade, qui déterminent le groupe auquel il est rattaché ;
- le complément indemnitaire annuel (CIA) : le versement aux fonctionnaires du complément indemnitaire annuel (CIA) tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciée lors de l'entretien professionnel. Son attribution est facultative à titre individuel

et son montant est compris entre 0 et 100 % du montant maximal fixé par groupe de fonctions.

L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale a été modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 pour prendre en compte le remplacement de la prime de fonctions et de résultats (PFR) par le RIFSEEP, dans le respect des deux principes appliqués au régime indemnitaire des collectivités territoriales :

– le principe constitutionnel de libre administration : les collectivités territoriales doivent délibérer pour mettre en œuvre le régime indemnitaire ;
– le principe législatif de parité entre la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique de l'État (FPE) qui, combiné à la libre administration, se traduit par le fait que les collectivités territoriales sont liées uniquement par le plafond du régime indemnitaire applicable aux corps homologues de l'État.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent délibérer afin de mettre en œuvre le RIFSEEP pour leurs cadres d'emplois, dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État (FPE) en bénéficient.

La délibération doit prendre en compte les plafonds et les conditions d'attribution du RIFSEEP qui se compose d'une part, d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir. La définition des plafonds doit être concomitante avec celle des groupes de fonctions qui est déterminante dans la mise en œuvre du RIFSEEP.

Dans sa décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a confirmé ce principe selon lequel les collectivités territoriales et leurs établissements publics étaient tenues de mettre en place cette seconde part (CIA), lorsqu'elle avait été instituée pour les corps homologues de la FPE.

## ▷ Les obligations des fonctionnaires et agents publics

### L'essentiel

Les fonctionnaires ont l'obligation de se consacrer uniquement à leur fonction (principe d'interdiction de cumul d'activité), ont un devoir d'obéissance et des obligations visant à consolider celle de servir (devoir de neutralité et d'information, secret professionnel, obligation de réserve).

Le chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires détermine les obligations auxquelles sont soumis ces derniers.
L'appartenance à la fonction publique impose des obligations communes à tous les agents publics dans l'exercice ou en dehors de leur fonction. Elles tendent à garantir la satisfaction de l'intérêt du service, et de fait, de l'intérêt général.
L'obligation de se consacrer uniquement à sa fonction.
Cette obligation se compose de deux principes : le principe de non cumul d'activité et le principe d'obéissance.

**Le principe d'interdiction de cumul d'activité**
L'article 25 septies de la loi précitée précise que les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées.
Il en découle un principe d'interdiction de cumul d'activités, notamment d'une activité publique avec une activité privée.
Les fonctionnaires ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.
« Ils ne peuvent prendre, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration, à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance ».
« Ils ne peuvent cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet. »
Cette règle vise à préserver l'indépendance des fonctionnaires et par voie de conséquence du service public.

Des dérogations sont toutefois possibles notamment pour créer ou reprendre une entreprise à temps partiel ou exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas la continuité et le fonctionnement du service.
La loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 a prévu la possibilité pour les fonctionnaires et agents non titulaires de cumuler leur emploi public et une activité de création ou de reprise d'activité.
Depuis la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016 et le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, pour créer ou reprendre une entreprise, le fonctionnaire doit solliciter une autorisation de son supérieur hiérarchique à accomplir un service à temps partiel.

L'autorisation est accordée sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail. Le fonctionnaire peut demander à travailler à temps partiel dans la limite de 50 % d'un temps plein.
La loi portant transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a porté la durée de l'autorisation de passage à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise à quatre ans (trois ans renouvelable une fois pour une durée d'un an).

### Les fonctionnaires ont un devoir d'obéissance

• *La règle : le devoir d'obéissance*
L'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que « tout fonctionnaire [...] doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique ».
Le pouvoir hiérarchique s'exerce à la fois sur les actes et sur la situation juridique personnelle des agents publics. Sur les actes, le supérieur hiérarchique a un pouvoir d'instruction et de réformation ; sur la situation personnelle des agents, il a le pouvoir de définir le volume des missions, l'affectation des agents et de prendre des sanctions disciplinaires.
En conséquence, un agent ne peut exercer un recours contre les mesures d'organisation du service ou les instructions du supérieur hiérarchique à moins qu'elles ne portent atteinte aux droits statutaires, au droit syndical ou au droit de grève.

• *L'exception : le devoir de désobéissance*
La loi du 13 juillet 1983 a toutefois consacré l'obligation de désobéissance « dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ».
De même, tout agent a le droit de se retirer d'une situation de travail présentant un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé.

### Les obligations visant à consolider l'obligation de servir

• *Un devoir de neutralité et d'information vis-à-vis des administrés*
L'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 reprend une jurisprudence constante du Conseil d'État en précisant que les agents publics sont tenus, dans l'exercice de leurs fonctions, à l'obligation de neutralité.
Cela signifie que l'agent doit adopter, vis-à-vis des administrés, un comportement indépendant de ses opinions politiques, religieuses ou philosophiques. Cette obligation trouve sa source dans le principe d'égalité des usagers devant le service public et son corollaire dans le principe de laïcité.
Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public (article 27 de la loi du 13 juillet 1983). Cette obligation découle de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

Les fonctionnaires sont tenus au **secret professionnel**, ils doivent faire preuve de discrétion et respecter le devoir de réserve (article 26 de la loi du 13 juillet 1983).
Si les fonctionnaires ont le devoir d'informer les administrés, ils doivent le faire dans le respect des règles afférentes au secret et à la discrétion professionnels d'autant plus que ces notions sont édictées dans l'intérêt des particuliers.
Le secret professionnel a pour objectif de protéger les administrés mais aussi le fonctionnaire au sein de son administration.
L'obligation de secret professionnel porte sur les faits dont la connaissance est réservée à quelques personnes ou qui constituent un secret par leur nature ou en raison des conséquences nuisibles qui pourraient résulter de leur divulgation. Constitue une violation du secret professionnel la divulgation intentionnelle de toute information qui relève du secret de la vie privée ou de tous les secrets protégés par la loi (dossiers médicaux par exemple).
Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.
Cette obligation vise à protéger l'administration contre la divulgation d'informations relatives au service. Le fonctionnaire peut opposer cette obligation aux personnes étrangères à l'administration ainsi qu'à d'autres fonctionnaires.
En dehors des cas expressément prévus par la règlementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de leur obligation de discrétion que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent.
Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel, ils doivent faire preuve de discrétion et respecter le devoir de réserve.

**L'obligation de réserve** est une limite à la liberté d'opinion consacrée à l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983.Elle concerne l'expression des opinions personnelles du fonctionnaire, c'est-à-dire la manière dont elles sont exprimées. Elle s'impose à tout agent public avec une rigueur plus ou moins forte compte tenu des fonctions occupées et de la place dans la hiérarchie.

• *La déontologie des fonctionnaires*
Si la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a rappelé les valeurs devant être respectées par tous les agents publics ci-dessus énoncées, elle a également renforcé les droits et obligations du fonctionnaire en matière de déontologie.
L'agent public doit prévenir ou immédiatement faire cesser les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver.

Dans certaines situations, les agents publics potentiellement exposés à des conflits d'intérêts, seront amenés à :
– saisir l'autorité territoriale, qui devra saisir, le cas échéant, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ;
– compléter une déclaration d'intérêts (nomination sur un emploi ou une fonction mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État) ;
– compléter une déclaration de situation patrimoniale (nomination ou cessation de fonction sur un emploi mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État).

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a supprimé la commission de déontologie dont les missions ont été transférées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). L'autorité territoriale n'a plus à transmettre la déclaration d'intérêts produite par le fonctionnaire. Sauf compétence exclusive de la HATVP, l'autorité territoriale apprécie elle-même la compatibilité entre la situation de l'agent et les principes déontologiques. Elle devra, en cas de doute sérieux, saisir le référent déontologue de la collectivité voire transmettre la déclaration à la HATVP si le doute persiste.

Tout fonctionnaire a le droit d'être accompagné d'un référent déontologue afin de l'aider à respecter ses obligations.

La loi du 20 avril 2016 a, par ailleurs, étendu la protection des lanceurs d'alerte. L'agent public lanceur d'alerte ayant dénoncé des crimes, des délits ou des conflits d'intérêts ne peut pas être sanctionné directement ou indirectement pour cette dénonciation.

## ▷ La discipline

*Loi 83-634 du 13 juillet 1983 articles 29 et 30*
*Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984*
*Décret n° 89-677 du 18 septembre 1989*

Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale. La faute donnant lieu à sanction peut consister en un manquement aux obligations légales ou en un agissement constituant en même temps une faute pénale.

D'une manière générale, il y a faute disciplinaire chaque fois que le comportement d'un fonctionnaire entrâve le bon fonctionnement du service ou porte atteinte à la considération du service dans le public.

Il peut s'agir d'une faute purement professionnelle, mais également d'une faute commise en dehors de l'activité professionnelle (cas du comportement incompatible avec l'exercice des fonctions, ou du comportement portant atteinte à la dignité de la fonction).

En revanche, ne constituent pas des fautes passibles de sanctions disciplinaires :
– l'insuffisance professionnelle ;
– les comportements répréhensibles imputables à un état pathologique, si l'agent n'était pas responsable de ses actes lors de la commission des faits ;
– des faits couverts par l'amnistie.

Le droit disciplinaire est autonome par rapport au droit pénal. La répression disciplinaire et la répression pénale s'exercent donc distinctement.
– un même fait peut justifier à l'encontre de la même personne une sanction pénale et une sanction disciplinaire
– l'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'est pas liée par la décision intervenue au pénal, sauf en ce qui concerne la constatation matérielle des faits.

**La procédure disciplinaire**

Information nécessaire de l'agent sur :
– son droit à communication du dossier complet ;
– sa possibilité de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix.

Instruction :
– une enquête peut être effectuée (à l'initiative de l'administration ou du conseil de discipline) ;
– droit au fonctionnaire de présenter des observations écrites ou orales, citer des témoins, se faire assister.

*Consultation du conseil de discipline : «Aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement, le blâme ou l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté».*

Cet organisme est saisi par un rapport de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire indiquant les faits reprochés au fonctionnaire et les circonstances dans lesquelles ils se sont produits. Le fonctionnaire est convoqué par le président du conseil de discipline 15 jours au moins avant la date de la réunion par lettre recommandée avec Accusé de Réception. Cet organisme rend un avis qui doit être motivé et transmis à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire. Celle-ci n'est pas liée par cette proposition, mais ne peut infliger que les sanctions prévues par les textes.

Siègent au conseil de discipline (CAP siégeant en formation disciplinaire) les membres de la CAP représentant le groupe hiérarchique du fonctionnaire poursuivi, et ceux du groupe hiérarchique supérieur, ainsi qu'un nombre égal de représentants des collectivités territoriales.

Au cours d'une affaire, les membres du conseil ne peuvent changer. Ils ne peuvent prendre part au vote sans avoir assisté à l'ensemble de la discussion. L'administration n'a pas à notifier au fonctionnaire poursuivi le nom des membres composant le conseil de discipline et le fonctionnaire n'a aucun droit de récusation.
Ne doivent toutefois pas siéger les fonctionnaires d'une catégorie inférieure à celui du fonctionnaire poursuivi et les fonctionnaires ayant manifesté une animosité particulière envers le fonctionnaire poursuivi.
Le conseil de discipline délibère valablement lorsque le quorum, fixé, pour chacune des représentations du personnel et des collectivités, à la moitié plus une voix de leurs membres respectifs, est atteint.
Les sanctions, classées en 4 groupes, ne peuvent être rétroactives, doivent être motivées, proportionnées à la faute commise. Plusieurs sanctions ne peuvent être prononcées à raison des mêmes faits.

| Groupe | Sanction |
|---|---|
| 1er groupe | – avertissement ;<br>– blâme ;<br>– exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours. |
| 2e groupe | – radiation du tableau d'avancement ;<br>– abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ;<br>– exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours. |
| 3e groupe | – rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à un échelon correspondant à un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ;<br>– exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans. |
| 4e groupe | – mise à la retraite d'office ;<br>– révocation. |

Le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions sont inscrits au dossier du fonctionnaire et effacés automatiquement au bout de trois ans, si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période.
La radiation du tableau d'avancement peut être prononcée à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des 2e et 3e groupes.
L'exclusion temporaire de fonctions (privative de toute rémunération) peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Celui-ci ne peut avoir pour effet, dans le cas de l'exclusion temporaire de fonctions du 3e groupe, de ramener la durée de cette exclusion à moins d'un mois. L'intervention d'une exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ou d'une sanction disciplinaire du 2e ou 3e groupe pendant une période de cinq ans après le prononcé de l'exclusion temporaire entraîne la révocation du sursis. En revanche, si aucune sanction disciplinaire, autre que l'avertissement ou le blâme, n'a été prononcée durant cette même période à l'encontre de l'intéressé, ce dernier est dispensé définitivement de l'accomplissement de la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis.

## Les recours

• *Recours gracieux ou hiérarchique*
Un fonctionnaire qui s'estime frappé d'une sanction abusive peut présenter un recours gracieux auprès de l'autorité qui a infligé la sanction : celle-ci peut la maintenir, l'atténuer ou la retirer dans les conditions de droit commun.
Le supérieur hiérarchique appelé à exercer son contrôle sur la légalité d'une décision de sanction prise par son subordonné peut annuler la décision litigieuse, la maintenir ou la rapporter.

• *Recours contentieux*
Le recours ne suspend pas l'exécution de la sanction. Le recours doit être intenté dans le délai de 2 mois à compter de la date de notification de la décision litigieuse (prorogation si recours gracieux ou hiérarchique ). Le juge administratif vérifie :
– si l'auteur de l'acte était compétent,
– si les règles de forme et de procédure ont été respectées,
– l'exactitude matérielle des faits,
– s'il n'y a pas eu violation de la loi, détournement de procédure ou de pouvoir,
– s'il n'y a pas eu erreur manifeste d'appréciation,
– si l'agent était responsable de ses actes lors de la commission des faits, en cas d'altération des facultés ou de troubles pathologiques.

## La suspension

L'agent suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de 4 mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité, ayant pouvoir disciplinaire, l'intéressé, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions. La suspension est une mesure conservatoire et provisoire. Elle ne présente pas par elle-même un caractère disciplinaire et, à ce titre, n'est pas soumise aux garanties disciplinaires. La suspension ne peut être prononcée qu'en cas de faute grave ou d'infraction pénale. La suspension ne rompt pas le lien unissant l'agent à l'administration. Le fonctionnaire est considéré comme étant en activité, continue de bénéficier de l'ensemble des droits reconnus par le statut et reste soumis également aux obligations prévues par le statut et notamment à l'obligation de réserve. La suspension ne peut être rétroactive et prend effet à compter de sa notification.
La suspension prend fin dans trois hypothèses :
**1.** levée de la mesure : l'administration a toujours la possibilité de lever une mesure de suspension, s'il lui apparaît que le fonctionnaire peut rejoindre

son poste sans inconvénient pour le fonctionnement du service. La levée de la suspension n'a pas pour effet obligatoire l'abandon des poursuites disciplinaires ;
**2.** décision à l'issue de la procédure disciplinaire : la suspension prend normalement fin quand l'autorité hiérarchique compétente a statué sur le cas du fonctionnaire suspendu à l'issue de la procédure disciplinaire ;
**3.** rétablissement dans les fonctions à l'issue du délai de 4 mois : le fonctionnaire suspendu est, à l'issue des 4 mois de suspension, rétabli dans ses fonctions, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales.
Remarque : Le rétablissement dans les fonctions n'implique cependant pas l'abandon des poursuites disciplinaires.

## ▷ Congés pour raison de santé

### L'essentiel

Il existe cinq régimes de congés de maladie. Chaque régime est indépendant. Les droits à un congé s'apprécient sans tenir compte de ce qui a été obtenu au titre d'un autre régime de congés.
En fonction de sa situation et du type de congé de maladie dans lequel il est placé, le fonctionnaire territorial perçoit tout ou partie de son traitement. Les périodes de congé de maladie sont des périodes d'activité et ne doivent pas être retranchées du temps de service requis pour l'avancement d'échelon, de grade, la promotion dans un corps supérieur et l'appréciation du droit à formation.
Ces périodes comptent pour la détermination du droit à la retraite et donnent lieu à la retenue correspondante.
Le temps passé en congé maladie ordinaire, en congé longue maladie ou en congé longue durée entre en compte dans la détermination des droits à congé annuel.

Seront successivement examinées les situations :
– des fonctionnaires territoriaux à temps complet et des fonctionnaires territoriaux à temps non complet effectuant plus de 28 heures hebdomadaires ;
– des fonctionnaires territoriaux à temps non complet effectuant moins de 28 heures hebdomadaires ;
– des agents contractuels.

**La réintroduction de la journée de carence**
Depuis le 1er janvier 2018, lorsqu'ils sont en congé de maladie, les agents territoriaux (fonctionnaires, stagiaires et contractuels) ne bénéficient du maintien

de leur rémunération qu'à partir du deuxième jour d'arrêt de travail. Le premier jour de congé de maladie, appelé jour de carence, n'est pas rémunéré (article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018). Toutefois, le jour de carence ne s'applique pas aux congés suivants : congé pour invalidité temporaire imputable au service, congé pour accident de service ou accident du travail et maladie professionnelle, congé de longue maladie, congé de longue durée, congé de grave maladie, congé du blessé (pour les militaires), congé de maladie accordé dans les trois ans après un premier congé de maladie au titre d'une même affection de longue durée (ALD) au sens de l'article L. 324-1 du code de la sécurité sociale et lorsque la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues aux articles L. 27 et L. 35 du code des pensions civiles et militaires de retraite (circulaire du 15 février 2018 relative au non-versement de la rémunération au titre du premier jour de congé de maladie des agents publics civils et militaires).
En outre, le jour de carence ne s'applique pas au deuxième arrêt de travail lorsque l'agent n'a pas repris le travail plus de 48 heures entre les deux congés de maladie et que les deux arrêts de travail ont la même cause.
Enfin, le jour de carence ne s'applique plus aux congés de maladie pris durant la période de grossesse, quel qu'en soit le motif, à compter de la date de la déclaration de grossesse et jusqu'au début du congé pour maternité de l'agent, y compris le congé pathologique (article 84 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique).

**Les fonctionnaires territoriaux à temps complet et des fonctionnaires territoriaux à temps non complet effectuant plus de 28 heures hebdomadaires**

Les fonctionnaires territoriaux en position d'activité, qui sont dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions pour raison de santé, bénéficient de congés maladie rémunérés.

*Article 57 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale*

En sont exclus : les fonctionnaires qui n'occupent pas un emploi de fonctionnaire territorial (fonctionnaires en disponibilité, en congé parental…) et les personnes qui ont perdu la qualité de fonctionnaire (par démission, licenciement, révocation, déchéance des droits civiques…).

• *Les différents congés*

Il existe cinq régimes de congés de maladie. Chaque régime est indépendant. Les droits à un congé s'apprécient sans tenir compte de ce qui a été obtenu au titre d'un autre régime de congés.

### CONGÉ DE MALADIE DIT « ORDINAIRE »

Relèvent de ce régime tous les cas qui ne peuvent donner lieu à un autre congé de maladie.
La durée totale peut atteindre un an (12 mois consécutifs).
L'intéressé perçoit l'intégralité de son traitement pendant trois mois, puis la moitié pendant les neufs mois suivants.
La journée de carence est abrogée à compter du 1er janvier 2014. Par conséquent, l'agent est rémunéré dès le premier jour du congé.
En contrepartie, les contrôles des arrêts maladie seront renforcés. À ce titre, l'article 57 2° de la loi n° 84-53 a été modifié par la loi de finances pour 2014. Il précise désormais que le bénéfice du congé de maladie ordinaire est conditionné par la transmission de l'arrêt maladie dans des délais et selon des sanctions qui seront définis par des dispositions réglementaires. Les mesures introduites à l'article 57 2° entreront en vigueur à compter de la publication de ces décrets, au plus tard, le 1er juillet 2014.

### CONGÉ DE LONGUE MALADIE

Il est accordé en cas de maladie rendant nécessaires un traitement et des soins prolongés et présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée.
La durée maximale peut atteindre trois ans.
L'intéressé conserve l'intégralité de son traitement pendant un an. Le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent.

### CONGÉ DE LONGUE DURÉE

Il est réservé aux cas de maladie mentale, tuberculose, affection cancéreuse, poliomyélite ou déficit immunitaire grave et acquis.
L'intégralité du traitement est conservée pendant trois ans, puis le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent.
Si la maladie a été contractée dans l'exercice des fonctions, les périodes précitées sont respectivement portées à cinq et trois ans.
Il n'est pas renouvelable au cours de la carrière d'un fonctionnaire, au titre d'un même groupe de maladies.

### CONGÉ POUR INVALIDITÉ TEMPORAIRE IMPUTABLE AU SERVICE

Lorsque son incapacité temporaire de travail est consécutive à un accident de service, un accident de trajet ou à une maladie contractée en service reconnue imputable au service, le fonctionnaire territorial conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à sa mise à la retraite.
Il a droit, en outre, au remboursement des honoraires et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident.

*Article 21 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*

*Articles 37-1 et suivants du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux.*

CONGÉ MALADIE AYANT UNE CAUSE EXCEPTIONNELLE

Si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite (infirmités résultant de blessures ou de maladie contractées ou aggravées soit en service, soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes), l'intégralité du traitement est conservée jusqu'à la reprise du service de l'intéressé ou sa mise à la retraite.

CONGÉ POUR INFIRMITÉ DE GUERRE

Ce congé est étendu à tout fonctionnaire territorial atteint d'infirmités contractées ou aggravées au cours d'une guerre ou d'une expédition déclarée campagne de guerre ayant ouvert droit à pension au titre du livre Ier du code des pensions militaires d'invalidité des victimes de guerre.
Bénéficie du même congé, le fonctionnaire atteint d'infirmités ayant ouvert droit à pension au titre des dispositions relatives aux victimes civiles des faits de guerre, ou de celles relatives aux personnels militaires participant au maintien de l'ordre ou de celles concernant les dommages physiques subis en métropole du fait des événements qui se sont déroulés en Algérie.
La durée maximale de ce congé est de deux ans sur la totalité de la carrière en une ou plusieurs fois. Pendant deux années l'agent perçoit son traitement intégral.

• *La rémunération pendant le congé de maladie*

Le fonctionnaire territorial en congé de maladie perçoit d'abord l'intégralité de son traitement puis la moitié de celui-ci suivant des durées particulières à chaque catégorie de congé.
En revanche, le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence sont versés dans leur intégralité jusqu'au terme du congé.

• *Les droits à formation, à avancement et à promotion*

Les périodes de congé de maladie sont des périodes d'activité et ne doivent pas être retranchées du temps de service requis pour l'avancement d'échelon, de grade, la promotion dans un corps supérieur et l'appréciation du droit à formation.

• *Les droits à la retraite*

Les périodes de congé de maladie comptent pour la détermination du droit à la retraite et donnent lieu à la retenue correspondante.

• *Les droits aux congés annuels*
Le temps passé en congé maladie ordinaire, en congé pour invalidité temporaire imputable au service, en congé longue maladie ou en congé longue durée entre en compte dans la détermination des droits à congé annuel.
Un fonctionnaire territorial en congé maladie ordinaire pendant 12 mois consécutifs, en congé longue maladie ou en congé longue durée ne pourra prendre un congé annuel que s'il a été au préalable reconnu apte à reprendre ses fonctions.
La circulaire du 8 juillet 2011 relative à l'incidence des congés de maladie sur le report des congés annuels des fonctionnaires territoriaux énonce qu'« il appartient à l'autorité territoriale d'accorder automatiquement le report de congé annuel restant dû au titre de l'année écoulée à l'agent qui, du fait d'un des congés de maladie prévus par l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, n'a pas pu prendre tout ou partie dudit congé au terme de la période de référence » Les modalités de report et d'indemnisation de ces jours de congés annuels non pris pour cause de maladie sont, en l'absence de dispositions spécifiques dans le droit national, définies par la jurisprudence. Se fondant sur la jurisprudence communautaire, le juge national estime ainsi que l'autorité territoriale peut rejeter une demande de report des jours de congés annuels non pris en raison d'un congé de maladie, dès lors que cette requête est présentée au-delà d'une période de quinze mois qui suit l'année au titre de laquelle les droits à congés ont été ouverts et que ce droit au report s'exerce dans la limite de quatre semaines, soit vingt jours ouvrables de congés annuels maximum (CE, avis du 26 avril 2017, n° 406009 ; CE, décision du 14 juin 2017, n° 391131).

Au titre de ses obligations liées aux congés de maladie, l'agent doit pour toute demande d'octroi ou de renouvellement d'un congé de maladie, adresser, sous 48 h, à l'employeur territorial un certificat établi par un médecin ou par un chirurgien dentiste. Il est exigible quelle que soit la durée de l'absence ;doit se soumettre aux contrôles médicaux exercés par un médecin agréé mandaté par l'administration sous peine d'interruption du versement de sa rémunération ;ne doit pas se livrer à une activité privée lucrative.

• *La fin du congé*
À l'expiration d'un congé de maladie, les fonctionnaires peuvent :
– s'ils sont reconnus aptes à la reprise de leurs fonctions ou des fonctions de leur grade : être réintégrés. Ils peuvent, dans certains cas, bénéficier d'un temps partiel thérapeutique ;
– s'ils sont reconnus aptes à la reprise d'une autre activité, bénéficier d'un reclassement pour inaptitude physique ;

– s'ils en remplissent les conditions, bénéficier d'un autre congé maladie ;
– s'ils ne sont pas reconnus aptes au service : être placés en disponibilité d'office ou admis à la retraite pour invalidité.

**Les fonctionnaires territoriaux à temps non complet effectuant moins de 28 heures hebdomadaires**

Les agents à temps non complet de moins de 28 heures relèvent du régime général de la sécurité sociale pour l'ensemble des risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès et accidents du travail couverts par ce régime.
En cas d'indisponibilité physique, ils perçoivent de la part de la sécurité sociale des prestations :
– en espèces, versées sous forme d'indemnités journalières,
– en nature, sous forme de remboursement des soins.
Ils disposent d'un régime de congé dérogatoire au statut des fonctionnaires.
Les fonctionnaires à temps non complet évoqués dans cette rubrique ne bénéficient pas des congés suivants :
– congé pour maladie provenant de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite ;
– congé de longue maladie ;
– congé de longue durée.

• *Congé de maladie dit «ordinaire»*
Ils bénéficient du même congé que les autres fonctionnaires et sont soumis aux mêmes dispositions concernant le renforcement des contrôles des arrêts maladie.

• *Congé de grave maladie*
En cas d'affection dûment constatée le mettant dans l'impossibilité d'exercer son activité, nécessitant un traitement et des soins prolongés et présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée, le fonctionnaire bénéficie d'un congé de grave maladie pendant une période maximale de trois ans.
Son traitement lui est versé en intégralité pendant la première année puis réduit de moitié pendant deux ans.
Congé pour invalidité temporaire imputable au service. Le fonctionnaire bénéficie d'un congé pour invalidité temporaire imputable au service jusqu'à la guérison ou la consolidation de la blessure.
Il a droit au versement par l'employeur territorial de son plein traitement jusqu'à l'expiration de son congé.

*Article 21 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*
*Article 37 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet*

À l'issue du congé pour raison de santé, le fonctionnaire physiquement apte est réemployé sur son ou ses précédents emplois, ou à défaut, sur un des emplois équivalents.
S'il est temporairement inapte, il est placé en disponibilité d'office.
S'il est définitivement inapte à l'issue de la période de disponibilité et qu'il ne peut être reclassé, il est licencié.

**Les agents contractuels territoriaux**
Les agents contractuels territoriaux dépendent du régime général de la sécurité sociale. En cas d'indisponibilité physique, ils perçoivent de la part de la sécurité sociale des prestations :
– en espèces, versées sous forme d'indemnités journalières,
– en nature, sous forme de remboursement des soins.
En outre, le décret n° 88-145 du 15 février 1988 prévoit, au titre de la protection statutaire, l'octroi de congés pour indisponibilité physique avec ou sans traitement.

L'agent non titulaire doit être en activité, aucun congé ne peut être attribué au-delà de la période d'engagement, lorsque l'agent est recruté par contrat à durée déterminée.

*Les différents congés*

CONGÉ DE MALADIE DIT «ORDINAIRE»
Les droits à congé sont calculés pour une période de 12 mois consécutifs ou, en cas de service discontinu, pour une période comprenant 300 jours de services effectifs.
L'agent doit présenter un certificat médical.
La durée des congés et le versement de tout ou partie du traitement varient selon l'ancienneté de services en qualité de non titulaire :
– après 4 mois de services : l'agent bénéficie d'un mois à plein traitement et d'un mois à demi-traitement,
– après deux ans de services : l'agent bénéficie de deux mois à plein traitement et de deux mois à demi-traitement,
– après trois ans de services : l'agent bénéficie de trois mois à plein traitement et trois mois à demi-traitement.
En l'absence de services suffisants, l'agent est :
– soit placé en congé sans traitement, pour une durée maximale d'une année, si l'incapacité est temporaire ;
– soit licencié, si l'incapacité est permanente.

### CONGÉ DE GRAVE MALADIE

L'agent doit être atteint d'une affection le mettant dans l'impossibilité d'exercer son activité, nécessitant un traitement et des soins prolongés, et présentant un caractère invalidant et de gravité confirmé.
Il doit être employé de manière continue, et compter au moins trois ans de services.
En vue de l'octroi de ce congé, l'agent est soumis à l'examen d'un médecin spécialiste agréé compétent pour l'affection en cause.
Le congé est accordé pour une durée maximale de trois ans. L'agent conserve son plein traitement pendant un an, puis il perçoit la moitié de son traitement les deux années suivantes.
En l'absence de services suffisants, l'agent est :

– soit placé en congé sans traitement, si l'incapacité est temporaire pour une durée maximale d'une année ;
– soit licencié, si l'incapacité est permanente.

### CONGÉS POUR ACCIDENT DU TRAVAIL OU MALADIE PROFESSIONNELLE

L'agent bénéficie d'un congé pour accident de travail lorsque l'accident s'est produit dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions. Il bénéficie d'un congé pour maladie professionnelle s'il est atteint d'une des maladies professionnelles énumérées dans les tableaux annexés à l'article R 461-3 du code de la sécurité sociale.
L'agent est placé en congé pendant toute la durée de l'incapacité, jusqu'à guérison complète, consolidation ou décès.
Au titre de la protection statutaire, l'agent a droit au versement de son plein traitement en fonction de l'ancienneté de service.
À l'issue de ce congé, l'agent non titulaire physiquement apte est admis, s'il remplit toujours les conditions requises, à reprendre son emploi dans la mesure où les nécessités de service le permettent.
Dans le cas où l'agent ne peut retrouver son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

### CONTRÔLE MÉDICAL

Un contrôle médical peut être effectué à tout moment par un médecin agréé mandaté par l'employeur territorial.
En outre, dans la mesure où les agents non titulaires sont bénéficiaires d'indemnités journalières servies par la sécurité sociale, ils peuvent être contrôlés par le médecin contrôleur de la caisse d'assurance maladie.

### ÉPUISEMENT DES DROITS À CONGÉS POUR RAISON DE SANTÉ

Il existe trois cas de figure :
**1er cas :** l'agent apte à reprendre son emploi à l'issue du congé est admis, s'il remplit toujours les conditions requises, à reprendre ses fonctions dans la mesure où les nécessités de services le permettent.

Dans le cas où il ne peut retrouver son précédent emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente ;
**2e cas :** l'agent inapte temporairement à reprendre son emploi, et qui a épuisé ses droits à congé, est placé en congé sans traitement pour une durée maximale d'un an qui peut être prolongée sous certaines conditions ;
**3e cas :** s'agissant de l'agent définitivement inapte à reprendre son poste, il doit être reclassé et, en cas d'impossibilité, licencié.

## ▷ La protection sociale complémentaire

### L'essentiel

Le régime des aides à la protection sociale complémentaire est organisé par le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents. Le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 fixe le cadre permettant aux collectivités et à leurs établissements publics de verser une aide à leurs agents (publics ou privés) qui souscrivent à des contrats ou règlements de protection sociale complémentaire (santé ou prévoyance). Ces participations ne sont pas versées aux retraités. Ces derniers ne peuvent donc recevoir une aide financière de leur dernière collectivité employeur. Cependant ils peuvent bénéficier, s'ils y adhèrent, des conditions favorables prévues par les contrats et règlements reconnus comme « solidaires ».

Le régime des aides à la protection sociale complémentaire est organisé par le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents.

**La participation des collectivités territoriales**
Le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics a été publié, ainsi que ses quatre arrêtés d'application en date du même jour (textes consultables sur http://www.legifrance.gouv.fr). Il fait l'objet d'une circulaire d'application NOR RDFB1220789C du 25 mai 2012.
Le décret fixe le cadre permettant aux collectivités et à leurs établissements publics de verser une aide à leurs agents (publics ou privés) qui souscrivent à des contrats ou règlements de protection sociale complémentaire (santé ou prévoyance), qui répondent aux critères de solidarité du titre IV du décret.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent :
– soit aider les agents qui auront souscrit un contrat ou adhéré à un règlement dont le caractère solidaire aura été préalablement vérifié au niveau national, dans le cadre d'une procédure spécifique dite de « labellisation », sous la responsabilité de prestataires habilités à cette fin par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Ces contrats et règlements « labellisés » sont répertoriés sur une liste publiée par le ministère des collectivités territoriales et régulièrement actualisée (voir le site http://www.collectivites-locales.gouv.fr/protection-sociale-complementaire) ;
– soit engager une procédure de mise en concurrence ad hoc, définie par le décret, pour sélectionner un contrat ou un règlement remplissant les conditions de solidarité du décret. La collectivité conclut avec l'opérateur choisi, au titre du contrat ou du règlement ainsi sélectionné, une « convention de participation » pour une durée de six ans. Ce contrat ou ce règlement est proposé à l'adhésion facultative des agents. Chaque adhésion peut faire l'objet d'une participation financière de la collectivité. L'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 permet aux centres de gestion de conclure des conventions de participation conformes à ce décret.

Les collectivités choisissent, pour la santé comme pour la prévoyance, entre l'une et l'autre de ces procédures. L'assemblée délibérante fixe les dépenses engagées et le ou les risques couverts.
La participation est versée soit directement à l'agent (montant unitaire) soit via un organisme et plafonnée dans les limites de la cotisation ou de la prime due par l'agent. Elle peut être modulée dans un but d'intérêt social.
S'agissant de la procédure de labellisation, l'habilitation des prestataires relève de l'Autorité de contrôle prudentiel. La liste des prestataires habilités est consultable sur son site.

*http://www.acp.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/acp/Agrements_et_autorisations/Listes_assurances/201205-Liste-des-prestataires-habilites_doc.pdf*

Les organismes qui le souhaitent peuvent faire « labelliser » leur contrat ou règlement auprès d'un prestataire de la liste.
Les prestataires transmettent leurs décisions de label au ministère chargé des collectivités territoriales, qui en publie la liste.

**La protection sociale complémentaire des retraités**
En conformité avec l'article 22 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, les participations des collectivités sont réservées aux contrats et règlements des mutuelles, institutions de prévoyance et entreprises d'assurance garantissant une solidarité entre les bénéficiaires, actifs et retraités.
Ces participations sont, conformément au même texte, versées aux agents (actifs) et non aux retraités. Les retraités ne peuvent donc recevoir une aide financière de leur dernière collectivité employeur.

Cependant ils peuvent bénéficier, s'ils y adhèrent, des conditions favorables prévues par les contrats et règlements reconnus comme « solidaires ».
Les retraités peuvent donc librement :
– soit, s'ils sont déjà adhérents ou souscripteurs auprès d'un organisme, y rester sans aucune démarche particulière à effectuer ; si ce contrat ou règlement vient à être « labellisé », ils bénéficieront des conditions « solidaires » qui y figurent ;
– soit adhérer à un contrat ou à un règlement « labellisé » – voir liste publiée sur le site Portail des collectivités locales : **protection sociale complémentaire**. Les retraités peuvent y adhérer directement en prenant contact avec la mutuelle, l'institution de prévoyance ou l'assurance porteuse du contrat ou du règlement ;
– soit adhérer à une « convention de participation » conclue par leur dernière collectivité employeur lorsqu'ils ont été admis à la retraite. En ce cas également, ils bénéficieront des conditions « solidaires » qui y figurent. Il leur appartient de se rapprocher de leur dernière collectivité employeur pour savoir si elle a conclu une convention de ce type.

## ▷ L'action sociale dans la fonction publique territoriale

**L'essentiel**

L'objectif assigné à l'action sociale est d'améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles et de les aider à faire face à des situations difficiles. Les prestations d'action sociale sont attribuées en tenant compte de la situation de l'agent (revenus et situation familiale).
L'action sociale des collectivités locales au profit de leurs agents prend rang parmi les compétences reconnues par la loi aux collectivités territoriales, dans le cadre du renforcement de leurs compétences de gestion des ressources humaines. Dans le respect du principe de libre administration, la loi confie à chaque collectivité le soin de décider le type de prestations, le montant et les modalités de mise en œuvre.

### La définition de l'action sociale

Définie à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « *L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation*

*tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale (...)*».

Dès lors les prestations d'action sociale sont attribuées en tenant compte de la situation de l'agent (revenus et situation familiale). En outre, elles ne sont pas soumises au principe de parité de sorte qu'elles peuvent différer des prestations et montants attribués au sein de la fonction publique de l'État.

**La mise en œuvre de l'action sociale dans la fonction publique territoriale**

L'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale confie le soin à l'assemblée délibérante de fixer :

– la nature des prestations (aides à la famille, ex : prise en charge partielle des frais de garde jeune enfant par l'attribution de chèques emplois service universel, séjours enfants, ex : séjour linguistique, séjours centres de vacances, centre de loisir), restauration, secours exceptionnels, etc.) ;
– le montant des dépenses consacrées à l'action sociale (dépenses obligatoires énumérées à l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales [CGCT]) ;
– les modalités de mise en œuvre de l'action sociale, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs prestataires de service (centre de gestion au titre de ses missions facultatives, association nationale telle que le comité national d'action sociale (CNAS), associations locales type comités d'action sociale).

## ▷ Les droits des agents territoriaux travailleurs handicapés

**L'essentiel**

Les droits des agents territoriaux handicapés se déclinent selon deux séries de dispositions. Au cours de leur vie professionnelle, les agents peuvent bénéficier de conditions facilitant l'exercice de leur travail (possibilités d'aménagement de poste ; possibilités d'aménagement du temps de travail). Ils peuvent par ailleurs bénéficier d'une retraite anticipée.

Les agents territoriaux handicapés bénéficient d'un certain nombre de droits, renforcés par la loi du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
Toutes indications utiles à cet effet peuvent être trouvées dans le «guide de l'employeur public», élaboré par le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) et qui figure sur le site du FIPHFP.

Les droits des agents territoriaux handicapés se déclinent selon deux séries de dispositions. Au cours de leur vie professionnelle, les agents peuvent bénéficier de conditions facilitant l'exercice de leur travail. Ils peuvent par ailleurs bénéficier d'une retraite anticipée.
Au cours de leur vie professionnelle, ces agents peuvent bénéficier de conditions de travail prenant en compte leur handicap à travers les possibilités d'aménagement de leur poste ou de leur temps de travail.

**Possibilités d'aménagement de poste**
Les personnes handicapées qui postulent à un emploi dans la fonction publique territoriale voient leur aptitude physique examinée compte tenu des possibilités de compensation de leur handicap. Cette disposition bénéficie aux personnes citées aux 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 323-3 du code du travail, soit : les travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (ex-COTOREP), les victimes d'accidents ou de maladies professionnelles ayant une incapacité d'au moins 10 %, les titulaires d'une pension d'invalidité, les anciens militaires et assimilés titulaires d'une pension militaire d'invalidité, les sapeurs-pompiers volontaires titulaires d'une allocation ou d'une rente d'invalidité, les titulaires de la carte d'invalidité ou d'une allocation aux adultes handicapés. L'autorité territoriale doit en effet prendre en compte ces possibilités de compensation du handicap lors du recrutement. Ces règles sont issues des articles 5, 5 bis et 6 sexies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
C'est le médecin agréé qui, lors de la visite préalable à l'embauche, apprécie ces possibilités (décret du 30 juillet 1987 relatif aux conditions d'aptitude physique des fonctionnaires territoriaux). Le médecin de prévention, pour sa part, est compétent pour proposer les aménagements de poste nécessaires (articles 11-1 et 24 du décret du 10 juin 1985 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale).
La loi du 13 juillet 1983 (article 6 sexies) précise qu'il ne doit pas en résulter, pour l'employeur, de charges disproportionnées notamment compte tenu des aides qui peuvent compenser en tout ou partie les dépenses qu'il supporte à ce titre. À cet égard, l'employeur territorial peut demander le financement des aménagements de poste au FIPHFP en vertu du décret du 3 mai 2006 relatif à ce fonds.
Il est prévu de faire bénéficier les agents contractuels également de la prise en compte des possibilités de compensation de leur handicap lors du recrutement. Dès à présent, le décret du 3 mai 2006 permet à l'employeur qui recrute des personnes handicapées dans ce cadre de demander au FIPHFP de financer l'aménagement de leur poste de travail.

Comme il a été indiqué, le médecin de prévention est habilité à proposer des aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents.
Lorsque l'autorité territoriale ne suit pas l'avis de ce médecin, sa décision doit être motivée et le comité d'hygiène et de sécurité ou, à défaut, le comité technique paritaire doit en être tenu informé.
En cas de contestation par les agents intéressés des propositions formulées par le médecin de prévention, l'autorité territoriale peut saisir pour avis le médecin inspecteur régional du travail et de la main d'œuvre territorialement compétent (article 24 du décret du 10 juin 1985 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail).
Pour tout changement d'emploi dans le cadre d'une mobilité, l'autorité territoriale prend les mesures appropriées permettant aux agents en situation de handicap de conserver leurs équipements contribuant à l'adaptation de leur poste de travail.

**Possibilités d'aménagement du temps de travail**

• *Les aménagements d'horaires*
Des aménagements d'horaires propres à faciliter son exercice professionnel ou son maintien dans l'emploi sont accordés à sa demande au fonctionnaire handicapé relevant de l'une des catégories mentionnées, dans toute la mesure compatible avec les nécessités du fonctionnement du service. Cette disposition bénéficie aux personnes relevant des 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 5212-13 du code du travail.
Par ailleurs, tout fonctionnaire peut, à sa demande, bénéficier d'aménagements d'horaires dans toute la mesure compatible avec les nécessités du fonctionnement du service, pour lui permettre d'accompagner une personne handicapée, qui est son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, un enfant à charge, un ascendant ou une personne accueillie à son domicile et nécessite la présence d'une tierce personne.
Ces dispositions, prévues pour les fonctionnaires par l'article 60 quinquies de la loi du 26 janvier 1984, ont été étendues aux agents non titulaires par le décret n° 2007-1829 du 24 décembre 2007.

• *Le temps partiel de droit*
L'article 60 bis de la loi du 26 janvier 1984 ouvre aux fonctionnaires handicapés relevant des catégories précédemment citées à l'article L. 5212-13 du code du travail, la possibilité d'accéder à un travail à temps partiel de plein droit, c'est-à-dire quelles que soient les nécessités du service, après avis du service de médecine professionnelle et préventive. Ce droit est également ouvert aux agents non titulaires par le décret du 29 juillet 2004 relatif au

temps partiel dans la fonction publique territoriale (article 13). Ce type de service à temps partiel peut être accompli selon les quotités de 50 %, 60 %, 70 % ou 80 %.

### ▷ Droit à une retraite anticipée et majoration de pension

Les dispositions de l'article L. 24-I-5° du code des pensions civiles et militaires de l'État sont rendues applicables aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) par l'article 25-II du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.
L'âge d'ouverture du droit à pension des fonctionnaires handicapés peut être abaissé :
– s'ils ont une incapacité permanente au moins égale à 50 % ;
– et s'ils remplissent les conditions de durée d'assurance et de durée de cotisations requises, selon leur âge. Seules sont comptabilisées les durées pendant lesquelles ils étaient atteints de l'invalidité égale au moins à 50 %.
Les fonctionnaires handicapés, partis en retraite au titre du départ anticipé, bénéficient d'une majoration de la pension.
L'âge d'ouverture du droit à pension des agents handicapés affiliés au régime général peut également être abaissé en application des dispositions du code de la sécurité sociale (article D. 351-1-5).

### ▷ Retraite des agents titulaires

**L'essentiel**

Les agents titulaires de la fonction publique territoriale sont obligatoirement affiliés à titre principal, à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), à titre additionnel, à la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

À titre principal, les fonctionnaires territoriaux à temps complet et les fonctionnaires territoriaux à temps non complet de 28 heures et plus sont affiliés au régime de la CNRACL. La CNRACL est également la caisse de retraite des fonctionnaires hospitaliers.
La CNRACL est un établissement public doté d'un conseil d'administration composé notamment de huit représentants titulaires des affiliés et de huit représentants titulaires des collectivités et des établissements employeurs.
Le régime de retraite de la CNRACL est aligné sur celui des fonctionnaires de l'État prévu par le code des pensions civiles et militaires.

C'est un régime par répartition basé sur la solidarité intergénérationnelle, les cotisations des fonctionnaires actifs et de leurs employeurs finançant les pensions versées aux retraités. Il assure également la couverture des risques vieillesse et invalidité.
Les cotisations sont calculées sur la base du traitement indiciaire brut (traitement de base) et de la nouvelle bonification indiciaire (NBI). Le taux pour les fonctionnaires est fixé à 11,10 % en 2020.

**Le régime additionnel : la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP)**
Depuis le 1er janvier 2005, les fonctionnaires des trois fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière) sont obligatoirement affiliés au régime de retraite additionnelle de la fonction publique créé par l'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.
Les agents titulaires à temps complet et à temps non complet de 28 heures et plus de la fonction publique territoriale sont affiliés au RAFP.
La gestion du régime est confiée à un établissement public administratif administré par un conseil d'administration composé de huit représentants des affiliés, de huit représentants des employeurs et de trois personnalités qualifiées.
Le RAFP est un régime additionnel. L'assiette de cotisations est constituée par les éléments de rémunération de toute nature (primes, lindemnités, heures supplémentaires) perçues par le fonctionnaire dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut. Le taux de cotisation est de 5 % pour le fonctionnaire et de 5 % pour l'employeur.
Le RAFP est un régime par répartition, les cotisations des actifs et des employeurs finançant les pensions additionnelles des retraités.
C'est un régime par points, les droits acquis étant transformés en points, cumulés au fil des années. Le montant de la pension additionnelle est calculé en multipliant le nombre de points acquis tout au long de la carrière par la valeur du point qui est fixée annuellement par le conseil d'administration.

## ▷ Santé, hygiène, sécurité et conditions de travail dans la fonction publique territoriale

### L'essentiel

Les fonctionnaires territoriaux ont droit à la protection de leur santé et de leur intégrité physique. Les organismes compétents en matière d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont, d'une part, les comités techniques (CT) – qui deviendront les comités sociaux territoriaux (CST) à compter du prochain renouvellement général des instances dans la fonction publique et

d'autre part les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) qui deviendront des formations spécialisées en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail au sein des CST dans les collectivités et les établissements publics employant deux cents agents au moins ou lorsque des risques professionnels particuliers le justifient. Par ailleurs, les employeurs territoriaux disposent, pour leurs agents, d'un service de médecine préventive. Ce service a pour mission d'éviter toute altération de l'état de santé des agents du fait de leur travail, notamment en surveillant les conditions d'hygiène du travail, les risques de contagion et l'état de santé des agents.

Les fonctionnaires territoriaux ont droit à la protection de leur santé et de leur intégrité physique (article 23 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires). Il en est de même pour les agents non titulaires (article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale).
Le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié constitue le décret cadre fixant les obligations des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de protection de la santé et de la sécurité de leurs agents. Il a été modifié par le décret n° 2012-170 du 3 février 2012.
Il précise notamment le rôle des acteurs et organismes compétents en matière de santé, d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail.
Une circulaire du 12 octobre 2012 (voir site http://circulaires.legifrance.gouv.fr/) précise les conditions d'application du décret 85-603.

**Définition des organismes compétents et leurs compétences**
Les organismes compétents en matière d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont :
– les comités techniques (CT) – qui deviendront les comités sociaux territoriaux (CST) à compter du prochain renouvellement de ces instances ;
– les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) qui deviendront des formations spécialisées en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail au sein des CST.

En application de l'article 32-1 de la loi du 26 janvier 1984, les collectivités et établissements publics employant deux cents agents au moins sont tenus de créer une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (FSSSCT) En dessous de ce seuil, les missions des FSSSCT sont exercées par les comités sociaux territoriaux ou les centres de gestion dont relèvent ces collectivités et établissements. Ces FSSSCT peuvent en outre être créées par décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de

l'établissement concerné lorsque des risques professionnels particuliers le justifient.

Conformément au I de l'article 33-1 de la loi du 26 janvier 1984, la formation spécialisée est chargée d'exercer les attributions relatives à la protection de la santé physique et mentale, à l'hygiène, à la sécurité des agents dans leur travail, à l'organisation du travail, au télétravail, aux enjeux liés à la déconnexion et aux dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, à l'amélioration des conditions de travail et aux prescriptions légales y afférentes, sauf lorsque ces questions se posent dans le cadre de projets de réorganisation de services examinés par le CST.

La formation spécialisée ou, à défaut, le comité est réuni par son président à la suite de tout accident mettant en cause l'hygiène ou la sécurité ou qui aurait pu entraîner des conséquences graves.

Les modalités d'application des attributions de la formation spécialisée ou du comité social territorial relatives aux questions énoncées au 7° de l'article 33 seront fixées par un décret en Conseil d'État.

Ces nouvelles dispositions entreront en vigueur en vue du prochain renouvellement général des instances de la fonction publique.

**Acteurs chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité**

L'autorité territoriale désigne un ou des agents chargés d'assurer, sous sa responsabilité, la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (article 108-3 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale). Ces agents sont dénommés assistants ou conseillers de prévention. Les assistants de prévention constituent le niveau de proximité du réseau des agents de prévention. Les conseillers de prévention assurent une mission de coordination ; ils sont institués lorsque l'importance des risques professionnels ou des effectifs le justifie (article 4 du décret n° 85-603 modifié).

Ces agents peuvent être désignés parmi les agents de la collectivité ou de l'établissement, ou encore mis à disposition pour tout ou partie de leur temps par une commune, l'établissement public de coopération intercommunale dont est membre la commune, ou le centre de gestion. Les agents exercent alors leur mission sous la responsabilité de l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont mis à disposition. Ils doivent recevoir une formation préalable à leur prise de fonction ainsi qu'une formation continue (Article 4-2 du décret du 10 juin 1985).

Les missions de ces agents consistent à assister l'autorité territoriale dans la démarche d'évaluation des risques et dans la mise en place d'une politique de prévention des risques ainsi que dans la mise en œuvre des règles de sécurité et d'hygiène au travail.
Le conseiller de prévention ou, à défaut, l'un des assistants de prévention est associé aux travaux du CHSCT. Il assiste de plein droit aux réunions de ce comité lorsque la situation de la collectivité auprès de laquelle il est placé est évoquée.
Il intervient également lors de l'établissement, par le service de médecine préventive, de fiches relatives aux risques professionnels.

### Acteurs chargés du contrôle des règles d'hygiène

• *Les agents chargés d'assurer une fonction d'inspection (ACFI)*
L'autorité territoriale désigne un ou des ACFI dans le domaine de la santé et de la sécurité. Elle peut choisir ceux-ci parmi les agents de la collectivité ou de l'établissement concerné ou passer convention avec le centre de gestion pour la mise à disposition de tels agents Ces agents doivent recevoir une formation préalablement à leur prise de fonction.

*Article 25 de la loi du 26 janvier 1984*

Les ACFI ont un rôle de contrôle des conditions d'application des règles d'hygiène et de sécurité.
Ils proposent à l'autorité territoriale toute mesure qui leur paraît de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail et la prévention des risques professionnels. L'autorité territoriale les consulte sur les règlements et consignes qu'elle envisage d'adopter en matière d'hygiène et de sécurité.
En cas d'urgence, ils proposent à l'autorité territoriale les mesures immédiates qu'ils jugent nécessaires. L'autorité territoriale les informe des suites données à leurs propositions.
Ils interviennent au cours de la procédure mise en œuvre en cas de danger grave et imminent définie à l'article 5-2 du décret du 10 juin 1985. Le décret 85-603 apporte également des précisions quant aux conditions d'intervention des ACFI :
L'efficacité du travail de vérification des conditions d'hygiène et de sécurité nécessite qu'une totale liberté d'accès aux locaux soit garantie à ces agents.
Les conditions d'exercice du travail de l'ACFI sont précisées dans une lettre de mission établie par l'autorité territoriale. Dans le cas d'un agent mis à disposition par le centre de gestion, la lettre de mission est établie sur la base de la convention passée avec le centre de gestion. Cette lettre de mission est transmise au CHSCT ou au CT.

• *Le service de médecine préventive*

Les employeurs territoriaux disposent, pour leurs agents, d'un service de médecine préventive qui peut être soit :

– un service créé par l'employeur ;
– un service de santé au travail interentreprises ou assimilé ;
– un service commun à plusieurs employeurs publics ;
– ou le service créé par le centre de gestion, auquel la collectivité ou l'établissement adhère.

Ce service a pour mission d'éviter toute altération de l'état de santé des agents du fait de leur travail, notamment en surveillant les conditions d'hygiène du travail, les risques de contagion et l'état de santé des agents (Article 108-2 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale et article 11 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985).

Il est composé d'un ou plusieurs médecins de prévention ainsi que, le cas échéant, de personnel infirmier, de secrétariat médico-social et de personnes ou organismes possédant des compétences médicales, techniques et organisationnelles (ergonome, psychologue du travail…). Le médecin de prévention contractuel, salarié protégé, bénéficie d'une protection particulière en cas de licenciement (Articles 11 et 11-2 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985).

Le temps que le médecin de prévention doit consacrer à ses missions est fixé à une heure par mois pour vingt agents et une heure par mois pour dix agents nécessitant une surveillance médicale particulière (femmes enceintes, agents réintégrés après un congé de longue maladie ou de longue durée…) (Articles 11-1 et 21 du décret du 10 juin 1985).

Le service de médecine préventive a pour missions :

LA SURVEILLANCE MÉDICALE DES AGENTS

**1)** Les examens médicaux

En application de l'article 20 du décret du 10 juin 1985 modifié en 2008, les agents bénéficient d'un examen médical périodique au minimum tous les deux ans par le médecin de prévention. Par ailleurs, celui-ci exerce une surveillance médicale particulière sur certaines catégories de personnes: celles reconnues travailleurs handicapés, les femmes enceintes, les agents réintégrés après un congé de longue maladie ou de longue durée, les agents occupant des postes dans des services comportant des risques spéciaux, des agents souffrant de pathologies particulières. Le médecin de prévention définit la fréquence et la nature des visites que comporte cette surveillance médicale (article 21 du décret du 10 juin 1985). Les visites sont obligatoires).

Des autorisations d'absence sont accordées aux agents à cet effet (article 23 du décret du 10 juin 1985.

**2)** Les aménagements de poste
Lors de l'embauche, alors que le médecin agréé vérifie l'aptitude physique de l'agent aux fonctions auxquelles il postule, le médecin de prévention peut formuler un avis ou des propositions sur la compatibilité de l'état de santé de l'agent avec les conditions de travail liées à son poste de travail.
Par la suite, le médecin de prévention est habilité à proposer des aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents. Il peut également proposer des aménagements temporaires de poste ou de conditions de travail pour les femmes enceintes.
Lorsque l'autorité territoriale ne suit pas l'avis du médecin, sa décision doit être motivée par écrit et le CHSCT ou, à défaut, le CT, doit en être tenu informé.
En cas de contestation par les agents intéressés des propositions formulées par le médecin, l'autorité territoriale peut saisir pour avis le médecin inspecteur régional du travail et de la main d'œuvre territorialement compétent.

*Articles 11-1 et 24 du décret du 10 juin 1985*

**3)** Le reclassement
La procédure de reclassement, prévue par les articles 81 à 85-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, s'applique aux fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice des fonctions correspondant à leur grade et qui n'ont pu bénéficier d'un aménagement de poste ou d'une nouvelle affectation sur un emploi du même grade. Il en découle l'obligation pour l'employeur de mettre en œuvre toutes les mesures possibles pour maintenir les agents concernés dans l'emploi, en recherchant des postes de reclassement.
Par ailleurs, les fonctionnaires reconnus par le comité médical inaptes à l'exercice de leurs fonctions bénéficient désormais, de droit, d'une période de préparation au reclassement (PPR) qui intervient en amont de la procédure de reclassement statutaire. D'une durée maximale d'un an, la PPR permet de construire un dispositif d'accompagnement à la reconversion professionnelle des agents devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. Ce nouveau droit vise à associer, le plus en amont possible, l'agent dans son projet de reclassement et de le rendre pleinement acteur de sa reconversion.

Enfin, il convient de rappeler que la compétence « reclassement » est, selon le cadre d'emplois du fonctionnaire qui réalise une PPR, partagée entre l'autorité territoriale dont relève l'agent, le président du centre de gestion (CDG) et le président du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), en application des articles 12-1 II 4° et 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

Les CDG et le CNFPT pour certains cadres d'emplois de catégorie A (administrateurs territoriaux, conservateurs territoriaux des bibliothèques, conservateurs territoriaux du patrimoine et les ingénieurs territoriaux en chef), assurent ainsi, selon les modalités prévues aux articles 81 à 86 de la même loi, le reclassement des fonctionnaires communaux devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

*Articles 81 à 85-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984*
*Décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions*
*Note d'information du 30 juillet 2019 relative aux modalités de mise en œuvre de la période de préparation au reclassement instituée au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions*

LE CONSEIL EN MILIEU PROFESSIONNEL*

Le service de médecine préventive a une mission de conseil auprès de l'autorité territoriale, des agents et de leurs représentants en ce qui concerne :
**1°** L'amélioration des conditions de vie et de travail dans les services ;
**2°** L'hygiène générale des locaux de service ;
**3°** L'adaptation des postes, des techniques et des rythmes de travail à la physiologie humaine ;
**4°** La protection des agents contre l'ensemble des nuisances et les risques d'accidents de service ou de maladie professionnelle ou à caractère professionnel ;
**5°** L'hygiène dans les restaurants administratifs ;
**6°** L'information sanitaire.

En outre, le décret du 10 juin 1985 (article 14) attribue au service de médecine préventive un certain nombre de compétences plus précises :
– *en matière de locaux.* Le service est consulté sur les projets de construction ou aménagements importants des bâtiments administratifs et techniques et de modifications apportées aux équipements ainsi que sur les projets liés aux nouvelles technologies. Il peut procéder à toute étude et soumettre des propositions.
  Il formule des propositions sur l'accessibilité des locaux aux agents handicapés (article 16 du décret du 10 juin 1985).
– *en matière sanitaire.* Le service est obligatoirement informé, avant toute utilisation de substances ou produits dangereux, de la composition de ces produits et de la nature de ces substances, ainsi que de leurs modalités d'emploi.
  Il peut demander à l'autorité territoriale de faire effectuer des prélèvements et des mesures aux fins d'analyses. Le refus de celle-ci doit être

* Les missions décrites dans la présente fiche s'appliquent tant aux CTP et CHS existants, qu'aux CT et CHSCT qui ont été en place en 2014.

motivé. Il informe le CHSCT (ou à défaut, le CT) des résultats de toutes mesures et analyses.
Le médecin de prévention informe l'administration territoriale de tout risque d'épidémie, dans le respect du secret médical (articles 17, 18, 22 du décret du 10 juin 1985).

– *en matière de risques professionnels.* Le service est informé dans les plus brefs délais de tout accident de service ou maladie professionnelle ou à caractère professionnel.
Il établit et tient à jour, en liaison avec le conseiller ou, à défaut, le ou les assistants de prévention et après consultation du CHSCT (ou à défaut, du CT), une fiche sur laquelle sont consignés les risques professionnels du service et les agents exposés à ces risques. Cette fiche est communiquée à l'autorité territoriale et tenue à la disposition de l'agent chargé des fonctions d'inspection dans le domaine de la santé et de la sécurité (ACFI). Elle est transmise au CHSCT (ou à défaut, au CT) en même temps que le rapport annuel d'activité que le service de médecine doit, par ailleurs, établir. Ce rapport annuel est également communiqué à l'autorité territoriale.

*Articles 14-1, 25 et 26 du décret du 10 juin 1985*

## ▷ Emploi contractuel

### L'essentiel

Les agents contractuels sont des agents publics qui ne sont pas fonctionnaires. Leur recrutement s'effectue sans concours et n'entraîne pas leur titularisation, sauf disposition expresse. Le recrutement d'un agent non titulaire se fait par contrat soumis au contrôle de légalité, sauf pour ce qui concerne les recrutements effectués sur la base d'un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a apporté de nouvelles souplesses aux employeurs territoriaux, afin d'organiser au mieux les services publics locaux et répondre aux problématiques d'attractivité de certains emplois.

**Le recrutement des agents contractuels**

Les agents contractuels sont des agents publics qui ne sont pas fonctionnaires. Leur recrutement s'effectue sans concours et n'entraîne pas leur titularisation, sauf disposition expresse.
Les agents contractuels de la fonction publique territoriale sont régis par les dispositions statutaires des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 et n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui sont applicables aux agents non titulaires de droit public (article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

Au niveau réglementaire, la situation juridique de ces derniers est précisée par le décret n° 88-145 du 15 février 1988.

Le recrutement d'un agent contractuel se fait par contrat soumis au contrôle de légalité sauf pour ce qui concerne les recrutements effectués sur la base d'un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité. Il doit respecter l'égal accès à l'emploi public.
La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit limitativement les possibilités de recours à des agents contractuels. Les cas de recrutement prévus par les articles 3 et suivants de cette loi, tels que modifiés par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique sont les suivants :

- *Besoin temporaire sur emploi temporaire (article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1986) pour faire face à un accroissement temporaire (durée des contrats : 12 mois maximum sur une durée de 18 mois consécutifs) ou saisonnier d'activité (durée des contrats : 6 mois maximum sur 12 mois consécutifs)*

- *Besoin temporaire sur emploi permanent (articles 3-1 et 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1986)*

  **Article 3-1 :** pour remplacer momentanément un fonctionnaire ou un agent non titulaire (temps partiel, congé de maladie, congé de maternité, congé parental, congé de présence parentale, accomplissement du service civil ou national, participation à des activités de réserve, rappel ou maintien sous les drapeaux ; depuis la loi de transformation de la fonction publique, s'y ajoutent les cas de détachement et de mise à disposition de courte durée).

Ce type de contrat est conclu pour une durée déterminée et renouvelé, par décision expresse, dans la limite de la durée de l'absence de l'agent à remplacer. Il peut prendre effet avant le départ de l'agent.

**Article 3-2 :** pour occuper un emploi permanent temporairement vacant qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la loi.

Ce type de contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Cette durée peut être prolongée dans la limite d'une durée totale de deux ans lorsque, au terme de la 1re année, la procédure pour recruter un fonctionnaire n'a pas abouti.

- *Besoin permanent sur emploi permanent (articles 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1986)*

– lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires pouvant assurer les fonctions correspondantes ;
– pour toutes les catégories, lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être

recruté, dans les communes de moins de 1 000 habitants et dans les groupements de communes regroupant moins de 15 000 habitants, pour tous les emplois ;
– pour les communes nouvelles issues de la fusion de communes de moins de 1 000 habitants, pendant une période de trois années suivant leur création, prolongée, le cas échéant, jusqu'au premier renouvellement de leur conseil municipal suivant cette même création, pour tous les emplois ;
– pour les autres collectivités territoriales et les autres établissements mentionnés à l'article 2, pour tous les emplois à temps non complet lorsque la quotité de travail est inférieure à 50 % du temps de travail ;

dans les communes de moins de 2 000 habitants et dans les groupements de communes de moins de 10 000 habitants, pour pourvoir un emploi permanent dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public.
Les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans, renouvelable dans la limite d'une durée maximale de six ans. Si, à l'issue de cette durée de six ans, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que pour une durée indéterminée.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction a par ailleurs créé un nouveau type de contrat, le contrat de projet, conclu pour une durée de 1 à 6 ans. Sa rupture anticipée par l'employeur donne lieu au versement d'une indemnité de rupture définie règlementairement.

Les autres cas de recrutement prévus par la loi :
– le recrutement des personnes reconnues travailleurs handicapés (article 38) ;
– le recrutement d'agents non titulaires sur certains emplois de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux les plus importants (article 47) ;
– le recrutement de collaborateurs de cabinet des autorités territoriales (article 110) ;
– le recrutement de collaborateurs de groupes d'élus (article 110-1).

Comme le fonctionnaire, l'agent contractuel doit remplir un certain nombre de conditions générales pour pouvoir être recruté. Ces conditions sont prévues par l'article 2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 (aptitude physique, respect des règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, droits civiques, casier judiciaire, limite d'âge).

## La gestion des agents contractuels

• *La rémunération*
La rémunération des agents contractuels comprend, comme pour les fonctionnaires, le traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement. Peuvent s'y ajouter les primes et indemnités prévues par un texte législatif ou réglementaire, qui peuvent être attribuées aux agents non titulaires par délibération de l'assemblée, si le texte qui les a instituées ne limite pas leur versement aux titulaires.
L'indemnité de résidence et le supplément familial versés aux agents non titulaires sont fixés selon les mêmes règles que pour les fonctionnaires dans des situations équivalentes.
S'agissant du traitement, pour les recrutements sur un emploi permanent, l'organe délibérant qui crée l'emploi fixe le niveau de rémunération correspondant qui sera ensuite précisé par l'acte de recrutement pris par l'autorité territoriale. Cet acte doit fixer la rémunération sur la base de l'un des indices publiés dans la brochure 1014 du Journal Officiel «traitement, soldes, et indemnités des fonctionnaires».
Le montant minimum du traitement est précisé par le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985.
Le montant maximum de rémunération ne peut excéder celui dont bénéficierait un agent de l'État placé dans des conditions similaires en application du principe de parité prévu par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.
S'agissant de l'évolution de la rémunération, les agents non titulaires bénéficient de l'augmentation de la valeur du point lorsque leur rémunération est assise sur le point d'indice. Ils ne peuvent en revanche bénéficier du système de la carrière qui est réservé aux seuls fonctionnaires.
En outre, l'article 1-2 du décret du 15 février 1988 prévoit que la rémunération des agents employés à durée indéterminée fait l'objet d'un réexamen, au minimum tous les trois ans, notamment au vu des résultats de leur évaluation.
S'agissant des agents employés à durée déterminée, l'évolution de leur rémunération est déterminée de manière contractuelle dans la limite des principes évoqués précédemment.

• *Les congés des agents contractuels*
Les agents contractuels bénéficient comme les fonctionnaires de congés rémunérés (par exemple le congé de maladie) ou non rémunérés (par exemple le congé pour convenances personnelles). Les règles relatives aux congés des agents non titulaires sont précisées par l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 et le décret n° 88-145 du 15 février 1988.
Ce dernier texte réglementaire fixe la liste des congés, les conditions d'ancienneté requises, leur durée et les modalités de renouvellement ainsi que les conditions de réemploi à leur terme.

• *Les droits et obligations des agents contractuels*

Les agents contractuels jouissent de la plupart des droits des fonctionnaires et notamment ceux énoncés par la loi du 13 juillet 1983 (titre Ier du statut général des fonctionnaires).

Les agents contractuels sont tenus au respect des mêmes obligations que les fonctionnaires. En application de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui renvoie aux articles 25, 26, 27 et 28 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ils sont soumis aux principes de l'exercice exclusif des fonctions, de l'indépendance à l'égard des intérêts privés, du secret et de la discrétion professionnels, du devoir d'information et d'obéissance hiérarchique.

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination.

Contrairement aux fonctionnaires, le conseil de discipline issu de la CAP n'est pas compétent à l'égard des agents contractuels. En revanche, il existe depuis le décret n° 2016-1858 du 23 décembre 2016 relatif aux commissions consultatives paritaires un conseil de discipline issu de cette instance, propre aux contractuels. L'échelle des sanctions disciplinaires susceptibles d'être appliquées aux non titulaires est fixée par l'article 36-1 du décret du 15 février 1988 (avertissement, blâme, exclusion temporaire des fonctions avec retenue de traitement, licenciement sans préavis ni indemnité de licenciement).

Les agents contractuels bénéficient des garanties découlant du principe du respect des droits de la défense (information préalable, droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel et de tous les documents annexes, délai suffisant pour prendre connaissance de son dossier et préparer sa défense, droit de se faire assister par le ou les défenseurs de son choix et motivation de la décision).

Le licenciement pour motif disciplinaire est expressément prévu par le décret n° 88-145 du 15 février 1988. Le licenciement doit être notifié par lettre recommandée avec accusé de réception qui devra préciser le ou les motifs de licenciement et la date à laquelle celui-ci prend effet. Lorsque le licenciement est prononcé pour motif disciplinaire, aucun préavis n'est nécessaire et aucune indemnité de licenciement n'est due. L'agent non titulaire sanctionné peut former un recours gracieux auprès de l'autorité territoriale, pour demander le retrait de la sanction. L'agent non titulaire sanctionné peut également former un recours contentieux contre la décision de sanction devant le juge administratif.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (art. 23) crée une indemnité de précarité au profit des agents contractuels (hors saisonniers) qui réalisent une mission courte d'une durée inférieure à un an et dont la rémunération brute globale est inférieure à un plafond fixé par voie

réglementaire. Inspiré du dispositif existant dans le secteur privé, le montant de cette indemnité sera égal à 10 % de la rémunération brute totale.
Ce nouveau droit sera applicable aux contrats conclus à compter du 1er janvier 2021, selon les modalités précisées par décret en Conseil d'État.

• *Le licenciement*
Le licenciement est une décision unilatérale de l'autorité territoriale mettant fin aux fonctions de l'agent avant le terme de son engagement. Le licenciement est considéré comme une perte involontaire d'emploi. L'agent licencié peut donc prétendre au bénéfice d'allocations chômage, s'il remplit les conditions exigées. On distingue trois principales catégories de motifs de licenciement: la disparition d'une condition exigée lors du recrutement initial (inaptitude physique, limite d'âge, réglementation sur le séjour des étrangers), la faute disciplinaire (voir II-3), l'intérêt du service (réorganisation du service et suppression d'emploi, insuffisance professionnelle).
Aucun licenciement ne peut être prononcé lorsque l'agent se trouve en état de grossesse médicalement constatée, en congé de maternité, de paternité ou d'adoption et pendant une période de quatre semaines suivant l'expiration du congé de maternité, de paternité ou d'adoption.
Le licenciement avant le terme de l'engagement doit être précédé d'un préavis, dont la duré est variable selon la nature du licenciement et selon la durée de service.
Le licenciement doit être notifié par lettre recommandée avec avis de réception qui doit préciser les motifs et la date d'effet compte tenu de la période de préavis et des droits au congé annuel non utilisés. Désormais, le licenciement doit être précédé d'un entretien.
Les conditions de versement de l'indemnité de licenciement ainsi que son montant, fonction de l'ancienneté de l'agent, sont fixées par le décret n° 88-145 du 15 février 1988.
Le licenciement peut également être la conséquence du refus de l'agent d'accepter le nouveau contrat qui lui est proposé à la suite d'un transfert d'activité.

Trois hypothèses doivent être distinguées :
1) La reprise de l'activité d'une personne publique employant des agents non titulaires de droit public par une autre personne publique dans le cadre d'un service public administratif.
L'article 14 ter de la loi du 13 juillet 1983 dispose, dans cette hypothèse, que l'employeur public doit proposer aux salariés un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles du contrat antérieur, en particulier celles qui concernent la rémunération, sauf si ces dernières sont contraires aux dispositions applicables aux agents publics territoriaux non titulaires.

Si le contrat antérieur était un CDI, le contrat de droit public doit également être conclu pour une durée indéterminée.
Les services accomplis au sein de la personne publique d'origine sont assimilés à des services accomplis au sein de la personne publique d'accueil.
En cas de refus des agents d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne publique qui reprend l'activité applique les dispositions de droit public relatives aux agents licenciés.

2) La reprise de l'activité d'une personne publique employant des agents non titulaires de droit public par une personne morale de droit privé ou par un organisme de droit public gérant un service public industriel et commercial.
L'article L. 1224-3-1 prévoit, dans ce cas, qu'un contrat, reprenant les clauses substantielles des contrats existants, est proposé aux agents concernés. En cas de refus des agents d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne morale ou l'organisme qui reprend l'activité applique les dispositions de droit public relatives aux agents licenciés.

3) La reprise de l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif.
En application de l'article L. 1224-3 du code du travail, l'employeur public doit proposer aux salariés un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles du contrat antérieur, en particulier celles qui concernent la rémunération, sauf si ces dernières sont contraires aux dispositions applicables aux agents publics territoriaux non titulaires. Si le contrat antérieur était un CDI, le contrat de droit public doit également être conclu pour une durée indéterminée.
En cas de refus des salariés d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne publique doit alors faire application des dispositions prévues par le code du travail.

• *Le contrat à durée indéterminée*
Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, certains cas de recrutement peuvent donner lieu à un contrat à durée indéterminée.
Le contrat à durée indéterminée (CDI) n'est envisageable, hormis certains cas particuliers (assistants familiaux et assistants maternels), que dans le cadre du renouvellement du contrat à durée déterminée d'un agent contractuel occupant un emploi permanent au titre de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (besoin permanent sur emploi permanent).

Ces agents sont engagés par contrat à durée déterminée, d'une durée maximale de 3 ans, renouvelable par reconduction expresse, dans la limite de 6 ans au total. Dans tous les cas, lorsque le contrat est reconduit à l'issue de la période maximale de 6 ans, il ne peut l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée. Ces 6 années sont comptabilisées au titre de l'ensemble des services effectués en qualité d'agent non titulaire auprès de la même collectivité ou du même établissement dans des emplois occupés sur le fondement des articles 3 (à l'exception du 3° du II relatif au contrat de projet), 3-1, 3-2 et 3-3 de la loi du 26 janvier 1984. Elle inclut, en outre, les services effectués au titre du deuxième alinéa de l'article 25 de cette même loi s'ils l'ont été auprès de la collectivité l'ayant ensuite recruté par contrat.
Les agents bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée sont soumis aux dispositions de droit commun applicables aux agents non titulaires. Par ailleurs, ils peuvent prétendre à des dispositions spécifiques à leur situation : un examen régulier (tous les 3 ans et après évaluation) de l'évolution de leur rémunération, être mis à disposition des collectivités territoriales ou établissements publics locaux mentionnés à l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 et bénéficier d'un congé de mobilité d'une durée maximale de 6 années.
En outre, lorsque l'agent non titulaire sous contrat à durée indéterminée occupant un emploi permanent est recruté pour occuper un nouvel emploi au sein de la même collectivité ou du même établissement, l'autorité territoriale peut, dans l'intérêt du service, lui maintenir par décision expresse le bénéfice de la durée indéterminée prévue au contrat dont il était titulaire, à condition que les nouvelles fonctions soient de même nature que celles exercées précédemment.
De même, si une autre collectivité ou une autre administration depuis la loi du 6 août 2019 propose à un agent en CDI un nouveau contrat sur le fondement de l'article 3-3 pour exercer des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique, l'autorité territoriale peut, par décision expresse, lui maintenir le bénéfice de la durée indéterminée.

*Article 3-5 de la loi du 26 janvier 1984*

## b. L'équipe rapprochée

### ▷ Les emplois fonctionnels

Un emploi fonctionnel est un emploi administratif ou technique de direction pouvant être créé dans des collectivités territoriales ou des établissements publics locaux répondant à certains seuils démographiques.
L'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 donne la liste des emplois fonctionnels. Il s'agit :

– des emplois de directeur général des services (DGS ) pour les communes de 2 000 habitants et plus ;
– des emplois de directeur général adjoint (DGA) pour les communes de 10 000 et plus ;
– des emplois de directeur général des services techniques (DGST) pour les communes de 40 000 habitants et plus ;
– des emplois de directeur des services techniques (DST) pour les communes de 10 000 habitants à moins de 40 000 habitants.

La nomination sur un emploi fonctionnel implique la création de l'emploi par l'organe délibérant, sa déclaration de vacance auprès du centre de gestion, la présentation d'une demande de détachement. L'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 déroge à la règle du recrutement d'un fonctionnaire, en permettant de pourvoir les emplois fonctionnels dans les communes de plus de 40 000 habitants par le recrutement de non titulaires (voie du recrutement direct).

Les décrets n° 87-1101 du 30 décembre 1987 et n° 90-128 du 9 février 1990 organisent l'accès aux emplois fonctionnels administratifs et techniques en établissant un lien entre les emplois et le grade détenu par l'agent.

Les agents détachés sur emploi fonctionnel bénéficient d'un double déroulement de carrière, tant sur l'emploi fonctionnel que dans leur cadre d'emplois, corps ou emplois d'origine. Ils bénéficient donc d'avancements d'échelon dans leurs deux carrières et de grade dans leur cadre d'emplois, corps ou emploi d'origine.

Les agents recrutés directement relèvent des dispositions du décret du 15 février 1988 modifié relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Ils bénéficient des conditions d'avancement d'échelons de l'emploi fonctionnel pour lequel ils sont recrutés.

Dans les communes de 2000 hab. et plus, le DGS est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation.

Le directeur général adjoint exerce ses fonctions sous l'autorité du directeur général des services et est chargé de le seconder et de le suppléer dans ses diverses fonctions. Dans les communes de plus de 10.000 hab., le DGST ou le DST, selon la taille de la commune, sont chargés de diriger l'ensemble des services techniques de la commune et d'en coordonner l'organisation sous l'autorité du directeur général ou d'un directeur général adjoint des services.

Ils constituent le relais des décisions des élus et en premier de l'autorité territoriale qui les choisit librement.

La rémunération comprend le traitement indiciaire correspondant à l'échelon de l'emploi fonctionnel, l'indemnité de résidence, et le cas échéant,

le supplément familial de traitement. L'agent détaché est classé à l'échelon de l'emploi fonctionnel comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui dont il bénéficiait dans son grade. L'occupation d'un tel emploi peut ouvrir droit au versement d'une bonification indiciaire (NBI). Enfin, une prime de responsabilité peut être accordée au directeur général des services à condition qu'une délibération l'ait prévue. Cette indemnité est au maximum égale à 15 % du montant du traitement soumis à retenue pour pension de l'intéressé. Sauf en cas de congé annuel, congé pris dans le cadre d'un compte épargne-temps de maladie ordinaire, de maternité ou de congé pour accident de travail, le versement de cette prime est interrompu lorsque l'agent n'exerce pas, quel qu'en soit le motif, la fonction correspondant à son emploi.
L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 spécifie qu'un logement de fonction par nécessité absolue de service peut être accordé en dérogation aux règles de droit commun au directeur général des services des communes de plus de 5 000 habitants et au directeur général adjoint des communes et des établissements publics de coopération intercommunal de plus de 80 000 habitants. Ce même article prévoit aussi que ces agents peuvent bénéficier d'un remboursement des frais de représentation inhérents à leurs fonctions, par délibération de l'organe délibérant.
Les modalités de cessation de fonction dépendent de la situation de l'agent. Si l'emploi fonctionnel est occupé par un agent contractuel, recruté directement, ce sont les dispositions du décret du 15 février 1988 modifié qui s'appliquent. En revanche si l'emploi fonctionnel est occupé par un fonctionnaire qui est en détachement, la fin des fonctions est régie par l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984.

L'autorité territoriale peut ne pas renouveler le détachement et même le rompre de manière anticipée aux motifs tirés de l'intérêt du service (réorganisation des services, difficulté d'intégration, etc.). Précisons qu'il ne peut être mis fin aux fonctions de ces agents qu'après un délai de six mois suivant soit leur nomination soit la désignation de l'autorité territoriale. Étant donné la nature particulière des emplois fonctionnels, le Conseil d'État a élargi la notion d'intérêt du service en admettant que le non-renouvellement ou la rupture anticipée puisse être motivée par la « *perte de confiance* » de l'autorité territoriale en son collaborateur.
La fin des fonctions est précédée d'un entretien préalable de l'agent avec l'autorité territoriale et fait l'objet d'une information de l'assemblée délibérante. Elle prend effet le premier jour du troisième mois suivant l'information de cette assemblée. Le respect de la procédure permet à l'agent, s'il n'y a pas de poste vacant dans sa collectivité d'origine, soit d'être pris en charge par le centre de gestion ou le CNFPT, soit de bénéficier d'une indemnité de licenciement ou du congé spécial.

La cessation de fonction pour un poste occupé par un agent recruté directement : pour ces agents, la fin de fonctions en cours ou au terme de l'engagement entraîne respectivement le licenciement ou le non renouvellement du contrat.

*Circulaire du 14 mars 2008*

### ▷ Les collaborateurs de cabinet

Les conditions de recrutement et d'emploi des personnels de cabinet sont définies par l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.
Pour former son cabinet, l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 autorise l'autorité exécutive à recruter de manière discrétionnaire un ou plusieurs collaborateurs en vue de l'assister personnellement dans son double rôle de chef de l'administration locale et de responsable politique.
Les emplois de cabinet sont des emplois non permanents qui ne sont pas liés au fonctionnement des services de la collectivité et sont ainsi placés en dehors de la hiérarchie fonctionnelle. Le lien entre l'exécutif local et les membres de son cabinet est particulier. Les emplois de cabinet nécessitent un engagement personnel et déclaré à l'action politique menée, contrairement à l'obligation de neutralité demandée aux fonctionnaires et une relation de confiance personnelle d'une nature autre que la subordination hiérarchique.
Le recrutement d'un collaborateur de cabinet ne peut intervenir que si les crédits disponibles figurent au budget, au chapitre et à l'article correspondant à ce type d'emplois. L'inscription des crédits affectés ne peut provenir que d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité. L'effectif maximum du cabinet est déterminé selon la taille démographique de la commune.
La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique interdit à l'autorité territoriale l'emploi de collaborateur de cabinet de :
– son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;
– ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;
– ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

La violation de l'interdiction d'emploi entraîne la cessation de plein droit du contrat et n'implique donc pas la mise en œuvre d'une procédure de licenciement. Elle est punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Cette même loi dispose que l'autorité territoriale des communes de plus de 20 000 habitants doit informer sans délai la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) de l'emploi en qualité de collaborateur de :

– son frère ou sa sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de celui-ci ou celle-ci ;
– l'enfant de son frère ou de sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de cet enfant ;
– son ancien conjoint, la personne ayant été liée à elle par un pacte civil de solidarité ou son ancien concubin ;
– l'enfant, le frère ou la sœur de son ancien conjoint, de la personne ayant été liée à elle par un pacte civil de solidarité ou de son ancien concubin ;
– le frère ou la sœur de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

Cette obligation d'information s'applique sans préjudice des articles du code pénal réprimant les faits de concussion, de corruption, de trafic d'influence, de prie illégale d'intérêts et de soustraction et détournement de biens.

Les personnes recrutées comme collaborateurs de cabinet peuvent appartenir ou non à la fonction publique territoriale.
Les fonctionnaires de l'État peuvent être recrutés comme collaborateur de cabinet par la voie du détachement (loi n° 84-16 du 11 juillet 1984 (article 45) ; décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 (article 14). Les fonctionnaires territoriaux le peuvent aussi. Ils peuvent être issus de la même collectivité, d'une autre collectivité ou d'un autre établissement public.
Le recrutement d'un non-fonctionnaire sur ce type d'emploi ne lui donne aucun droit à être titularisé dans un grade de la fonction publique territoriale. Il reste un non-titulaire librement révocable, à tout moment, par le maire.
La décision de recrutement fixe le montant de la rémunération qui ne peut être supérieure à 90 % de celle afférente à l'indice terminal de rémunération du fonctionnaire territorial titulaire du grade le plus élevé en fonctions dans la collectivité ou l'établissement public (Article 7 du décret n° 87-1004).
Le collaborateur de cabinet ne peut percevoir comme autre rémunération que des frais de déplacements, dans les conditions prévues par le décret n° 66-619 du 10 août 1966.
Ces emplois sont précaires. Ils prennent fin en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui a procédé aux recrutements et, avant terme, celle-ci peut mettre fin aux fonctions des collaborateurs de manière quasiment discrétionnaire.

## c. La mutualisation des agents

Un guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements a été élaboré par la direction générale des collectivités locales (DGCL) afin de recenser les différents dispositifs de mutualisation existants en indiquant notamment les conséquences de leur mise en œuvre sur les personnels concernés. Ce guide est consultable sur le site https://www.collectivites-locales.gouv.fr/guide-des-cooperations.

### ▷ La mutualisation dans le cadre des transferts de compétences

*Article L. 5211-4-1du CGCT*

**• Le transfert intégral de compétence d'une commune à un EPCI**

Le transfert d'une compétence d'une commune vers un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie du service chargé de sa mise en œuvre. Ce transfert est régi par le principe d'exclusivité.

**• Le transfert partiel de compétence d'une commune à un EPCI à fiscalité propre**

Le principe d'exclusivité a été atténué par la loi pour les EPCI à fiscalité propre. En effet, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert, à raison du caractère partiel de ce dernier.

Ainsi, à côté des compétences intégralement transférées, le législateur a admis la possibilité de compétences partagées, par la création d'un intérêt communautaire, qui permet de répartir la compétence entre les communes et les EPCI à fiscalité propre.

**• Les agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré**

Les fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires exerçant en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie du service transféré à un établissement public de coopération intercommunale sont transférés dans l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement. Ils n'ont plus de lien avec leurs anciennes collectivités. Le transfert est automatique et obligatoire.

Les agents concernés conservent leurs conditions de statut et d'emploi initiales ainsi que, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire. Les avantages collectivement acquis sont également maintenus, à titre individuel. Ces éléments doivent figurer dans la délibération de l'EPCI relative au régime indemnitaire. Cependant, l'EPCI d'accueil pourra mettre en œuvre un nouveau régime. De plus, les dispositions des articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du CGCT leur sont applicables. Les agents contractuels de droit public

conservent la nature de leur contrat à durée déterminée ou indéterminée en vigueur au moment du transfert.
Les modalités de transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI, prise après avis du comité social de la commune et de celui compétent pour l'EPCI. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu en outre que cette décision doit être prise après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents contractuels concernés. Même si le transfert est réalisé de plein droit, l'autorité territoriale de l'EPCI d'accueil doit, établir un nouvel arrêté ou un avenant au contrat constatant le transfert de l'agent dans le respect de ses conditions de statut et d'emploi antérieures.
Une fois le transfert effectué, la collectivité d'origine doit procéder à la suppression des emplois et modifier ses effectifs en conséquence.

- **Les agents exerçant en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré**

Les fonctionnaires territoriaux et agents contractuels de droit public exerçant en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré peuvent choisir entre le transfert ou la mise à disposition auprès de l'EPCI. Dans ce cas, les agents sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition auprès de l'EPCI pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré et sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement. Les modalités de la mise à disposition (conditions d'emplois, modalités financières) sont réglées par convention entre la commune et l'EPCI.
L'avis de la commission administrative paritaire peut être nécessaire si la situation individuelle du fonctionnaire est impactée par la mise à disposition (modification du niveau des fonctions, du lieu de travail, etc.).

Restitution de compétences aux communes :
– les agents précédemment mis à disposition de l'EPCI dans le cadre des transferts de compétences sont réintégrés dans leur administration d'origine ;
– les agents de l'EPCI qui consacraient la totalité de leur temps de travail à l'exercice des compétences restituées sont répartis entre les communes membres, d'un commun accord entre celles-ci et l'EPCI. La convention entérinant cet accord est soumise pour avis aux comités sociaux territoriaux compétents.

À défaut d'accord sur les conditions de répartition des personnels dans un délai de trois mois à compter de la restitution des compétences, le représentant de l'État dans le département fixe cette répartition par arrêté.
Les agents de l'EPCI qui ne consacraient qu'une partie de leur temps de travail à l'exercice des compétences restituées reçoivent une affectation au sein de l'EPCI correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité.

**• Les agents mis à disposition dans le cadre de la mutualisation ascendante**

Dès lors qu'une commune a conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences, elle a l'obligation de le mettre à disposition de l'EPCI pour l'exercice par celui-ci de ses compétences. Une convention doit fixer, après avis des comités techniques compétents, les modalités de la mise à disposition, ainsi que les conditions de remboursement, qui doivent correspondre à celles qui sont déterminées par l'article D. 5211-16 du CGCT.
Les fonctionnaires et agents territoriaux contractuels affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition du président de l'EPCI. Ils sont placés sous son autorité fonctionnelle. Une convention entre la commune et l'EPCI, élaborée après consultation des comités sociaux territoriaux compétents, fixe les modalités de cette mise à disposition.

**• Les agents mis à disposition dans le cadre d'une mutualisation descendante**

Un EPCI peut mettre à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, tout ou partie de ses services, « lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ».
Les fonctionnaires et agents contractuels de droit public affectés au sein du service mis à disposition sont également mis à disposition des communes concernées.
Après avis des comités sociaux territoriaux compétents, une convention conclue entre chaque commune intéressée et l'EPCI règle les modalités de la mise à disposition du service et du personnel qui y est attaché. La convention doit prévoir les conditions de remboursement par la ou les communes des frais de fonctionnement du ou des services mis à disposition.
La mise à disposition du personnel s'effectue de plein droit et sans limitation de durée.
Les agents sont placés pour l'exercice de leurs fonctions sous l'autorité fonctionnelle du maire.
L'avis de la commission administrative paritaire peut s'avérer nécessaire si la mise à disposition a des répercussions sur la situation individuelle du fonctionnaire (modification du niveau des fonctions, du lieu de travail, etc.).

- **Les modalités de remboursement dans les cas de mutualisations ascendante et descendante**

Les modalités de remboursement sont fixées par l'article. D. 5211-16 du CGCT). Le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectue sur la base d'un «coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement». La détermination du coût est effectuée par la collectivité ayant mis à disposition le service.
L'unité de fonctionnement regroupe l'ensemble des moyens qui sont mis en œuvre pour délivrer une prestation (unités d'œuvre).
Le coût unitaire intègre :
– les charges de personnel (régime indemnitaire compris) ;
– les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, etc.) ;
– le coût de renouvellement des biens (un logiciel informatique en matière de ressources humaines) ;
– les contrats de services rattachés (maintenance, etc.).
Il faut veiller à ce que les dépenses qui n'ont pas de lien avec le service mis à disposition soient exclues. En effet, l'économie réalisée par la collectivité bénéficiaire pourrait s'analyser comme une rémunération et entraîner une requalification de la convention.
Le coût unitaire est calculé à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année.
L'article D5211-16 prévoit que «le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention».
Le remboursement des frais s'effectue sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement.

### ▷ La mutualisation en dehors du cadre des compétences transférées : les services communs

*Article L. 5211-4-2 du CGCT*

En dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux (par exemple un CCAS ou un CIAS) peuvent se doter de services communs. Un service commun a vocation à prendre essentiellement en charge les services dits fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances, etc.). À ces missions fonctionnelles, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle

organisation territoriale de la République (NOTRé) a ajouté les missions opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 pour les communes et les établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion.
Le service commun est géré par l'EPCI à fiscalité propre. Toutefois à titre dérogatoire, il peut être géré par une commune,
Les conséquences, notamment financières, de ces mises en commun sont réglées par convention après avis du ou des comités sociaux compétents.
En cas de service commun ne regroupant qu'une partie des communes membres de l'EPCI, la création de comités sociaux territoriaux communs à un EPCI à fiscalité propre et à seulement une partie de ses communes membres est rendue possible.
Les fonctionnaires et agents territoriaux contractuels qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit transférés à l'EPCI.
Ils conservent, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire et, à titre individuel, les avantages collectivement acquis. Les articles L. 5111-7 et L. 5111-8 leur sont applicables.

**Les modalités de remboursement**
Comme dans le cadre d'une mise à disposition de services classique, les modalités de remboursement sont fixées par voie conventionnelle, après avis du ou des comités sociaux compétents.
Les communes peuvent se référer à l'article D. 5211-16 du CGCT.
Les présidents des EPCI à fiscalité propre peuvent élaborer un rapport relatif aux mutualisations de services entre leurs services et ceux de leurs communes membres, Ce rapport doit comporter un projet de schéma prévoyant notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et sur celui des communes concernées (L. 5211-39 du CGCT).

### ▷ La mutualisation des personnels dans le cadre de la création d'un service unifié ou d'une mise à disposition de services

L'article L5111-1-1 du CGCT permet l'exercice en commun, par un service unifié ou d'un service mis à disposition, d'une même compétence « opérationnelle » par convention conclue entre les communes appartenant à la métropole du Grand Paris.

Les communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre peuvent également mettre en place ces dispositifs dans les conditions précisées par

le guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements mentionné précédemment.

La convention précise les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants sur la base des dispositions de l'article R. 5111-1 du CGCT. Elle prévoit également, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné.
Le personnel du service unifié ou mis à disposition est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité territoriale pour laquelle il exerce sa mission. En cas de mise à disposition des agents, en l'absence de disposition spécifique dans la loi, celle-ci s'effectue selon les règles de droit commun qui nécessitent au préalable de recueillir leur accord. Les fonctionnaires mis à disposition sont soumis aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition. Ces mises à disposition ne nécessitent plus l'avis de la CAP conformément à l'article 30 de la loi du 26 janvier 1984.

### ▷ La mutualisation des agents de police municipale

L'article L. 512-1 du code de la sécurité intérieure prévoit que les communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant peuvent mettre en commun un ou plusieurs agents de police municipale.

La situation du personnel est réglée par une convention fixant les conditions dans lesquelles chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie (CSI, article L. 512-1).
La convention précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements conformément aux dispositions prévues par l'article R. 512-1 du CSI. En ce qui concerne l'organisation, la convention indique notamment le nombre d'agents mis à disposition, les conditions de cette mise à disposition (nature des fonctions, conditions d'emploi, modalités de contrôle, etc.), la répartition du temps de présence dans les communes, la nature et les lieux d'intervention…

S'agissant du financement, la convention précise en particulier les modalités de répartition entre les communes des charges financières en personnel, équipement et fonctionnement et les modalités de versement de la participation de chaque commune.

Les articles R. 512-3 et R. 512-4 du CSI fixent les modalités de la mise à disposition individuelle des agents, prononcée par arrêté de l'autorité territoriale

investie du pouvoir de nomination. Celle-ci fait l'objet d'une consultation préalable de la CAP. Elle est prononcée de plein droit, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'accord préalable des agents concernés, pour la durée de la convention et une durée maximum de trois ans, renouvelable dans la même limite et peut prendre fin avant son terme à la demande du maire de la commune d'origine ou de l'ensemble des communes d'accueil du fonctionnaire mis à disposition.

## d. La délégation de signature

La délégation de signature est l'acte par lequel le maire permet aux collaborateurs qui lui sont subordonnés de signer certains documents en ses noms, lieu et place, sous son contrôle et sa responsabilité.
La délégation constitue un arrêté devant être publié, notifié au bénéficiaire et transmis au représentant de l'État.
Selon l'article L. 2122-19 du CGCT, le maire peut déléguer sa signature au directeur général des services, au directeur général adjoint, au directeur général des services techniques et aux responsables de services communaux. Cette délégation peut porter aussi bien sur les attributions que le maire exerce en tant qu'agent de l'État que sur celles qu'il exerce en tant que chef de l'administration municipale.
Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

## e. Les instances de concertation et de gestion dans la fonction publique territoriale

### ▷ Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Institué par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), dont le secrétariat est assuré par la sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale (ELFPT) de la DGCL, est l'instance de consultation nationale de la fonction publique territoriale. Contribuant à garantir l'unité de la fonction publique territoriale, il permet d'organiser le dialogue entre les représentants des élus locaux d'une part, et des fonctionnaires territoriaux d'autre part, et d'assurer la concertation nécessaire à l'élaboration et au suivi des textes législatifs et réglementaires concernant les fonctionnaires territoriaux.
Les attributions du CSFPT consistent en :

• *Un rôle consultatif*
Le CSFPT est saisi obligatoirement, pour avis, des projets de loi touchant la fonction publique territoriale ainsi que des mesures réglementaires

relatives à la situation des fonctionnaires territoriaux et aux statuts particuliers des cadres d'emplois. L'avis du CSFPT est rendu lorsqu'ont été recueillis d'une part, l'avis des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires et, d'autre part, l'avis des employeurs publics territoriaux.

• *Un pouvoir de proposition et d'étude*
Le CSFPT peut formuler des propositions en matière statutaire et procéder à toute étude sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des administrations territoriales.

• *Un rôle de représentation des employeurs publics territoriaux*
Les attributions du CSFPT ont été renforcées par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale. Les membres siégeant au sein du CSFPT en qualité de représentants des collectivités territoriales forment le collège des employeurs publics territoriaux, consulté par le gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial.
S'agissant de la composition : il est composé de 20 membres élus locaux représentant les collectivités territoriales et de 20 membres désignés par les organisations syndicales pour représenter les personnels.

### ▷ Le Centre national de la fonction publique territoriale

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est un établissement public à caractère administratif qui regroupe l'ensemble des collectivités et des établissements publics locaux, dédié à la formation de leurs agents.
Il est composé :
– d'un conseil d'administration paritaire de 34 membres : 17 représentants des collectivités : communes (12), départements (3), régions (2) et 17 représentants des fonctionnaires territoriaux ;
– d'un conseil national d'orientation qui élabore chaque année un projet de programme national de formation.
Le président du CNFPT est élu parmi les membres du conseil d'administration représentant les collectivités territoriales.

**Mode de fonctionnement : les structures du CNFPT**
– 1 siège rassemblant un ensemble de direction et de services centraux.
– 29 délégations régionales et des agences départementales. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit une nouvelle organisation du CNFPT correspondant aux régions administratives.
– Dans chacune des délégations régionales, un délégué régional, issu du collège des élus, préside le conseil régional d'orientation.

– 4 Instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET) : Angers, Montpellier, Nancy, Dunkerque chargés de la formation initiale et continue des agents territoriaux et de la préparation aux concours.
– 1 Institut national des études territoriales (INET). Situé à Strasbourg, il assure la formation initiale des personnels de catégorie A+ et la formation continue des cadres dirigeants.

Le CNFPT assure :
– pour les personnels de catégorie A+, certaines missions de gestion notamment l'organisation des concours et examens professionnels et la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emplois. La gestion des autres agents de catégorie A a été transférée aux centres de gestion au 1er janvier 2010 ;
– pour l'ensemble des personnels territoriaux : les formations statutaires obligatoires (cette mission s'est tout particulièrement développée pour les fonctionnaires de catégorie C depuis 2007) et les formations tout au long de la vie.

### ▷ Les centres de gestion de la fonction publique territoriale

Les centres de gestion sont des établissements publics locaux, créés dans chaque département, sauf en Île-de-France où il existe deux centres interdépartementaux de gestion : le CIG Petite Couronne (Hauts de Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et le CIG Grande Couronne (Essonne, Val-d'Oise, Yvelines) – la Seine-et-Marne a un centre de gestion de droit commun.

Ils sont dirigés par un conseil d'administration composé de 15 à 30 représentants élus des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés. Les règles de composition des conseils d'administration des centres de gestion ont été modifiées en 2014 afin d'élargir la représentation aux élus des collectivités non affiliés et de leurs établissements publics qui adhèrent à un bloc de missions indivisibles exercées pour leur compte par les centres de gestion.

L'affiliation aux centres de gestion est obligatoire pour les communes et leurs établissements publics dont l'effectif est inférieur à 350 fonctionnaires, titulaires et stagiaires, à temps complet. Elle est volontaire pour les autres collectivités territoriales et établissements publics locaux.

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a recentré les acteurs institutionnels de la fonction publique territoriale sur leur « cœur de métier » : la formation pour le CNFPT, et la gestion des ressources humaines et l'organisation des concours pour les centres de gestion.

Elle a ainsi aménagé le transfert de trois missions du CNFPT vers les centres de gestion :
– l'organisation des concours de recrutement et des examens professionnels pour les agents des cadres d'emploi des catégories A et B ;

– la prise en charge des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi ;
– le reclassement des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Elle a cependant conservé au CNFPT l'organisation des concours des fonctionnaires territoriaux suivants : administrateurs, conservateurs du patrimoine, conservateurs de bibliothèques et ingénieurs en chef, ainsi que la gestion de ces fonctionnaires lorsqu'ils sont privés d'emploi.

Pour l'exercice de leurs missions, la loi a prévu une organisation régionale ou interrégionale des centres de gestion dans le cadre d'un schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation conclu entre eux. Ce schéma désigne également, en leur sein, le centre de gestion chargé de leur coordination.

La loi du 12 mars 2012 a renforcé la faculté de coordination des centres de gestion. Les centres de gestion peuvent en effet décider, par délibérations concordantes de leurs conseils d'administration, de constituer un centre commun organisé au niveau interdépartemental auquel ils peuvent confier tout ou partie de leurs missions.

La loi du 6 août 2019 permet aux centres de gestion limitrophes de constituer un centre interdépartemental après délibérations concordantes en ce sens.

Pour l'exercice *des missions obligatoires*, une cotisation obligatoire est versée par les collectivités et établissements affiliés, assise sur la masse salariale, dont 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.

Les centres de gestion peuvent, par convention, organiser des concours et examens propres aux collectivités et établissements non affiliés (ou leur ouvrir leurs concours). Les collectivités et établissements non affiliés remboursent alors aux centres la part des dépenses correspondantes effectués à leur profit. En l'absence de convention, les collectivités et établissements qui nomment un candidat inscrit sur une liste d'aptitude établie par un centre de gestion auquel ils ne sont pas affiliés lui remboursent une quote-part des frais d'organisation.

**Missions obligatoires des centres de gestion**

– l'organisation des concours et examens professionnels des catégories A, B et C et l'établissement des listes d'aptitude ;
– la publicité des tableaux d'avancement ;
– le fonctionnement des CAP et des conseils de discipline ;
– le secrétariat des commissions de réforme ;

– le secrétariat des comités médicaux ;
– le fonctionnement des comités sociaux territoriaux ;
– le calcul du crédit du temps syndical et le remboursement des charges salariales afférentes à l'utilisation de ce crédit ;
– un avis consultatif dans le cadre de la procédure du recours administratif préalable obligatoire ;
– une assistance juridique statutaire y compris pour la fonction de référent déontologue ;
– une assistance au recrutement et un accompagnement individuel de la mobilité des agents hors de leur collectivité ou établissement d'origine ;
– une assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite ;
– le secrétariat des commissions consultatives paritaires ;
– l'accompagnement personnalisé pour l'élaboration du projet professionnel des agents prévue à l'article 2-3 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 ;
– la publicité des créations, vacances d'emplois de catégorie A, B et C ;
– la publicité des listes d'aptitude ;
– la prise en charge des fonctionnaires des catégories A, B et C momentanément privés d'emplois ;
– le reclassement des fonctionnaires de catégories A, B et C devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;
– l'aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité.

Certaines de ces missions, relevant d'un bloc de prestations indivisibles, peuvent être exercées pour le compte des collectivités non affiliées, dans le cadre d'une adhésion facultative au centre de gestion.

### ▷ La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a supprimé la commission de déontologie. En conséquent, les missions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ont été redéfinies.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique apprécie le respect des principes déontologiques. À ce titre, elle est chargée, sur saisine de l'autorité territoriale :

– de rendre un avis, préalablement à leur adoption, sur les projets de texte relatifs à la protection des lanceurs d'alerte, aux obligations et principes déontologiques et au référent déontologue ;
– d'émettre un avis sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise par un fonctionnaire avec les fonctions qu'il exerce ;
– d'émettre un avis, sur le projet de cessation temporaire ou définitive des fonctions d'un fonctionnaire qui souhaite exercer une activité privée lucrative ;

– d'émettre un avis, en cas de réintégration d'un fonctionnaire ou de recrutement d'un agent contractuel.

Le fonctionnaire cessant définitivement ou temporairement ses fonctions saisit à titre préalable l'autorité territoriale afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou de toute activité libérale avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.
Lorsque l'autorité territoriale a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la Haute Autorité.
La saisine de la HATVP, par l'autorité territoriale ou l'agent, est obligatoire :
– lorsque le projet émane d'un fonctionnaire ou d'un agent contractuel occupant un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État ;
– lorsqu'il est envisagé de nommer une personne qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative à un emploi de directeur général des services des régions, des départements, des communes de plus de 40 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ;
– lorsqu'il est envisagé de nommer de recruter un agent contractuel sur un emploi fonctionnel.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est une autorité administrative indépendante (AAI) créée en janvier 2014. Son président est nommé par décret du Président de la République. Les autres membres sont deux conseiller d'État ; deux conseillers à la Cour de cassation ; deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes et six personnalités qualifiées. Leur mandat est de six ans non renouvelable.

### ▷ Le Conseil national de la formation des élus locaux

Le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) est obligatoirement consulté, pour avis préalable, sur toutes les demandes d'agrément présentées par les organismes publics ou privés, qui désirent dispenser une formation destinée à des élus locaux. Lorsqu'il est accordé, l'agrément ministériel est valable pour une durée de deux ans et peut être renouvelé par périodes de quatre ans.
Le CNFEL a également pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux.

Son président remet, au moins une fois tous les deux ans, au ministre chargé des collectivités territoriales un rapport d'activité qui retrace les principaux axes de la politique de formation des élus locaux au cours de ou des années écoulées et formule, le cas échéant, des propositions et des recommandations dans les domaines de ses compétences. Ce rapport est mis en ligne sur le site internet de la DGCL.

Le CNFEL se compose de vingt-quatre membres, nommés par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales : douze élus locaux représentant les différentes catégories de collectivités locales et douze personnalités dont un représentant du conseil d'État, un représentant de la cour des comptes et quatre professeurs ou maîtres de conférence de l'enseignement supérieur.

Il est présidé par un élu local. Un représentant du ministre chargé des collectivités territoriales participe à ses réunions sans voix délibérative. Le secrétariat du Conseil est assuré par les services du ministre chargé des collectivités territoriales.

La durée du mandat des membres du Conseil est de trois ans. Ce mandat est renouvelable. Pour les membres élus locaux, la perte du mandat électif au titre duquel ils ont été désignés entraîne leur démission qui ne prend effet qu'à la date de désignation du successeur.

Le Conseil se réunit à la demande du ministre chargé des collectivités territoriales. Des séances supplémentaires peuvent être tenues, à la demande du président ou de la majorité de ses membres, pour l'examen de questions relatives aux orientations générales de la formation des élus locaux. En moyenne, le CNFEL se réunit 6 fois par an.

*Décret n° 2009-8 du 5 janvier 2009 relatif au Conseil national de la formation des élus locaux et portant diverses mesures de coordination relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux*

Chapitre 3

# LA PLACE DE VOTRE COMMUNE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL

## 1. PRENDRE SA PLACE AU SEIN D'UNE INTERCOMMUNALITÉ RENFORCÉE

### a. Les transferts de compétences

Contrairement à la *coopération conventionnelle*, dont l'objectif est de répondre à des besoinsponctuels par la conclusion de conventions entre les collectivités et les groupements de collectivités (références : art L. 5111-1 alinéa 3 du CGCT), la *coopération par voie de transfert de compétences* vise à la mise en place d'une intercommunalité pérenne entre ses membres. Celle-ci peut prendre la forme d'une coopération associative (syndicat et autres groupements) ou d'une coopération de projet (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre EPCI).
Les principes de cette coopération sont donnés par l'art. L. 5111-1 alinéa 1 du CGCT : « *Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur* ».
Les communes transfèrent leurs compétences au profit de l'établissement qu'elles créent. Elles ne sont alors plus compétentes pour agir. Il est donc de première importance de définir clairement les compétences transférées à l'EPCI et celles qui demeurent au niveau communal (notion d'intérêt communautaire au sein des EPCI à fiscalité propre).
L'EPCI agit en lieu et place de ses communes membres. Disposant de ses propres organes (conseil, président) et d'un budget propre, il prend des décisions en son nom propre, indépendamment des conseils municipaux.

La coopération par transfert de compétences est régie par plusieurs principes et dispositions générales.

## ▷ Le principe de spécialité

**La spécialité fonctionnelle**

Un EPCI n'a pas, contrairement à ses communes membres, de compétence générale. Il ne peut donc exercer que les compétences qui lui ont été explicitement transférées soit par la loi, soit par ses communes membres et qui, de ce fait, figurent dans les statuts (*CE, 23 octobre 1985, commune de Blaye les Mines*).

En conséquence, sont exclus les transferts de compétences tacites. En effet, les transferts de compétences d'une commune à un EPCI ne peuvent résulter que d'une décision expresse de celle-ci, intervenue dans les formes et suivant les procédures fixées par la loi et en aucun cas d'une simple pratique ou d'une décision implicite.

D'autre part, les compétences doivent être définies de manière précise dans les statuts de l'EPCI. À défaut, l'arrêté préfectoral prononçant le transfert de compétences risque l'annulation par le juge administratif (*TA de Strasbourg, 8 juin 1990, commune de Pang. CE, 6 novembre 1998, Association pour la protection des Gorges de l'Ardèche*).

Le juge administratif apprécie strictement l'étendue des attributions des groupements. Par exemple, un SIVOM qui a pour vocation l'étude des plans d'urbanisme communal et des plans de programmes d'occupation des sols peut faire procéder à des études d'urbanisme, mais il ne peut élaborer des documents d'urbanisme (*CE, 18 décembre 1991, SIVOM de Sainte-Geneviève-des-Bois*).

**La spécialité territoriale**

Le champ de compétences d'un groupement est limité au territoire des seules collectivités qu'il associe. Par conséquent, le juge administratif sanctionne le groupement qui intervient en dehors de son périmètre en l'absence de toute habilitation statutaire (*CE, 25 mai 1994, Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne*).

Toutefois, un groupement peut réaliser des équipements hors de son territoire à la double condition qu'il agisse dans le cadre de son champ de compétences et qu'il ne puisse pas réaliser l'équipement considéré dans les mêmes conditions sur son territoire (*CE, 1948, commune de Livry-Gargan ; CE, 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres ; TA de Montpellier, 1er mars 2002, commune de Lignairolles ; réponse du ministre de l'intérieur du 27 février 2003 à la question écrite no 1861 du sénateur Roland Courteau*).

### ▷ Le principe d'exclusivité

Le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence (*CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier*). Il résulte de ce principe que la commune dessaisie ne peut plus exercer elle-même la compétence, ni verser de subventions à l'EPCI au titre de cette compétence. En outre, elle ne peut plus la transférer à un autre EPCI, sauf à se retirer préalablement de l'EPCI dont elle est membre (*CE, 28 juillet 1995, district de l'agglomération de Montpellier*).

Il existe, toutefois, des atténuations à ce principe. Le principe d'exclusivité n'empêche pas la division de la compétence lorsqu'elle est sécable. (*CE, 31 juillet 1996, commune de Sète*). La circonstance qu'un syndicat soit compétent en matière de construction et d'exploitation d'un réseau d'eau potable ne fait ainsi pas obstacle à ce qu'une commune puisse exploiter une source dont elle disposait auparavant.

La loi exclut dans certains cas la possibilité de morceler les compétences en prévoyant le transfert de blocs entiers de compétences (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) ou en organisant elle-même les modalités du transfert dans certains domaines : ainsi en matière d'ordures ménagères, par exemple, on transfère la totalité de la compétence (collecte et traitement) ou seulement le traitement.

La division des compétences ne peut toutefois pas conduire à une scission des opérations d'investissement et de fonctionnement au sein d'une même compétence. En effet, quelle que soit la compétence, l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique car une scission entre les deux ne permettrait pas, dans le cadre de la mise à disposition des biens qui accompagne le transfert de toute compétence, de respecter l'article L. 1321-1 du CGCT qui précise que le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. En outre, l'article L. 1321-2 du CGCT précise que la collectivité bénéficiaire du transfert assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Or, les obligations du propriétaire comprennent les dépenses d'investissement et de fonctionnement attachées aux biens transférés. La scission entre les notions de fonctionnement et d'investissement n'est donc pas autorisée. Ces dispositions sont applicables aux EPCI et syndicats mixtes par renvoi des articles L. 5211-5 et L. 5211-18 du CGCT.

Le versement de fonds de concours entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres constitue une autre atténuation aux principes de spécialité et d'exclusivité (cf. pages dédiées chapitre 5).

### ▷ La représentation substitution ou la substitution

Il s'agit d'une dérogation au principe d'exclusivité, le mécanisme de la représentation substitution permettant à des communes de transférer à des EPCI à fiscalité propre des compétences dont elles s'étaient déjà dessaisies au profit de syndicats de communes ou de syndicats mixtes, et ce, sans avoir au préalable à retirer ces compétences aux syndicats concernés.

Ce mécanisme est automatiquement mis en œuvre lors des transferts de compétences à un EPCI à fiscalité propre tant lors de la création de ce dernier que lors d'une extension de son périmètre ou de ses compétences (y compris en cas de transformation ou de fusion).

Ses effets diffèrent selon la nature juridique de l'EPCI à fiscalité propre concerné (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole) et en fonction de l'articulation de son périmètre avec celui du syndicat. Il est donc nécessaire de distinguer les situations suivantes :

– identité de périmètre entre le syndicat et l'EPCI à fiscalité propre : c'est le cas de figure le plus simple, l'EPCI se substitue au syndicat qui est dissous, et se retrouve investi de l'ensemble de ses compétences (*articles L. 5214-21, L. 5215-21, L. 5216-6 et L. 5217-7 du CGCT*) ;
– inclusion du syndicat dans le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre : il y a alors substitution des communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines ou métropoles au syndicat pour les compétences qui leur ont été transférées et réduction des missions du syndicat ou dissolution du syndicat selon que les compétences aient été pour partie ou en totalité transférées à l'EPCI à fiscalité propre ;
– chevauchements de périmètre et inclusion de l'EPCI à fiscalité propre dans le périmètre syndical.

Il y a lieu de distinguer la situation des communautés de communes et celle des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles.

En ce qui concerne les communautés de communes, elles sont automatiquement substituées à leurs communes membres au sein des syndicats de communes et des syndicats mixtes préexistants (*article L. 5214-21 du CGCT*). Le syndicat reste compétent et devient syndicat mixte puisque l'EPCI à fiscalité propre y adhère au lieu et place de ses communes membres.

S'agissant des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles, les communes sont retirées des syndicats pour les compétences obligatoires. Pour les compétences obligatoires « autorité concédante de la distribution publique de l'électricité » et « GEMAPI » , et pour les compétences facultatives, il y a substitution de la communauté d'agglomération, de la communauté urbaine ou de la métropole à ses communes membres au sein des syndicats (*article L. 5216-7, article L. 5215-22 du CGCT*), comme pour les communautés de communes.

S'agissant des compétences eau et assainissement, la communauté d'agglomération se substitue à ses communes membres au sein des syndicats regroupant des communes appartenant à au moins deux EPCI à fiscalité propre différents. Les communautés urbaines et métropoles se substituent à leurs communes membres lorsque le syndicat regroupe des communes appartenant à au moins trois EPCI à fiscalité propre différents. Le préfet peut cependant autoriser la communauté d'agglomération, la communauté urbaine ou la métropole à se retirer du syndicat après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).

### ▷ Les conséquences des transferts de compétences

Les compétences dont l'exercice est soumis à la définition d'un intérêt communautaire ne sont exercées par l'EPCI à fiscalité propre que dès lors que cet intérêt a été défini. Si tel n'est pas le cas à l'expiration des délais prévus par le CGCT, l'EPCI à fiscalité propre exerce alors l'intégralité de la compétence.

Il entraîne également le transfert des services chargés de les mettre en œuvre (*article L. 5211-4-1 du CGCT*), sous réserve des dérogations prévues par ce même article (la loi prévoit un transfert partiel du service si la compétence ne couvre qu'une partie dudit service) et le transfert des biens nécessaires à leur mise en œuvre. Le régime de droit commun est la mise à disposition dans les conditions des articles L. 1321-1 à L. 1321-9 du CGCT et le transfert en pleine propriété sur les zones d'activité et les zones d'aménagement concerté (ZAC).

Aux termes de l'article *L. 5211-4-1* du CGCT, lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions évoquées plus haut, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci. À l'inverse, les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Dans le cadre de ces mises à dispositions, une convention est conclue entre l'EPCI et chaque commune intéressée, qui prévoit notamment les conditions de remboursement du bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service.

Par ailleurs, aux termes de l'article *L. 5211-4-2* du CGCT, en dehors des compétences transférées, les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres peuvent se doter de services communs, dont le dispositif est réglé par convention signée entre les établissements et les communes. En application de l'article L. 5211-4-3 du CGCT, l'EPCI à fiscalité propre peut aussi et dans la même logique se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à

disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'EPCI.

▷ **Dispositions particulières en matière de compétences**

Conformément aux articles L. 5214-16-1, L. 5215-27, L 5216-7-1 et L. 5211-56 du CGCT, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles peuvent confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion d'équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.
Ces collectivités et établissements publics peuvent confier, dans les mêmes conditions, à la communauté, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions.
En outre, la communauté peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté.

## b. Les règles de modification statutaire

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT) a réformé les règles applicables aux EPCI en matière de définition et de modification de leurs statuts.
Outre le renforcement des pouvoirs de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), la loi prévoit également l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), à caractère prescriptif, dont l'objectif est notamment la rationalisation de la carte intercommunale et l'établissement, à terme, d'une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre en supprimant les enclaves et les discontinuités territoriales.

Ces schémas ont été révisés avant le 31 mars 2016, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a supprimé la révision sexennale des schémas. Ceux-ci peuvent désormais être révisés sur demande de la moitié des membres de la commission départementale de coopération intercommunale, à condition que le préfet accepte le principe de cette révision.

Les développements ci-après précisent les règles de droit commun de modification des statuts des EPCI.

## ▷ Création des EPCI et définition de leurs statuts

La procédure de création d'un EPCI, régie par l'article L. 5211-5 du CGCT, est commune à l'ensemble des catégories d'EPCI et se déroule en trois phases distinctes :

**1re étape :** la délimitation, par arrêté préfectoral, du projet de périmètre du futur EPCI. L'initiative de la création peut venir des communes désireuses de créer l'EPCI ou du préfet lui-même. Le périmètre doit être cohérent, d'un seul tenant et sans enclave si l'EPCI est à fiscalité propre. La commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) est saisie par le représentant de l'État. Dans cette étape, il existe un pouvoir d'appréciation du préfet qui peut ne pas donner suite à la demande d'une commune ou la modifier (*CE, 2 octobre 1996, commune de Bourg-Charente et autres*) ;

**2e étape :** la consultation des communes qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer à compter de la notification de l'arrêté préfectoral de projet de périmètre : la poursuite du processus de création nécessite l'accord d'une majorité qualifiée des communes. Soit deux tiers au moins des communes représentant plus de la moitié de la population totale concernée ou la moitié au moins des communes représentant deux tiers de la population totale, avec, de plus, l'accord obligatoire des communes comptant plus du quart de la population totale de l'EPCI (pour les syndicats), ou l'accord obligatoire de la commune dont la population est la plus nombreuse, si celle-ci est supérieure à un quart de la population totale de l'EPCI (pour les EPCI à fiscalité propre).

Cette seconde étape comprend l'approbation du périmètre mais aussi des statuts. Le contenu minimum des statuts des EPCI doit mentionner, leur siège, la liste de leurs communes membres les compétences transférées et, le cas échéant, la durée pour laquelle il est constitué ;

**3e étape :** l'arrêté de création : le préfet peut refuser de créer l'EPCI même si la majorité qualifiée susvisée est atteinte (CE, 13 mars 1985 ville de Cayenne ; CE, 2 octobre 1996, commune de Civaux). Il ne peut pas, en revanche, créer l'EPCI ou le syndicat mixte sur un périmètre différent de celui qui a été soumis aux membres (TA de Dijon, 15 mars 1994, commune de Boncourt-le-Bois). Il a, par ailleurs, l'obligation d'attendre l'expiration du délai de trois mois si toutes les communes ne se sont pas prononcées.

## ▷ Les modifications de périmètre

### L'adhésion de nouveaux membres

L'article L. 5211-18 du CGCT fixe la procédure de droit commun, applicable aux syndicats intercommunaux ou mixtes fermés et aux EPCI à fiscalité propre (hormis pour les communautés urbaines et les métropoles).

L'initiative appartient à la commune adhérente, à l'organe délibérant de l'EPCI ou au préfet.

– l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI ;
– l'accord des communes pressenties ;
– l'accord des communes déjà membres dans les conditions de majorité requises pour la création (*loi du 13 août 2004 précitée*).

Aux termes de l'article L. 5215-40 du CGCT, l'extension de périmètre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, par renvoi de l'article L. 5217-7 du CGCT, est décidée par arrêté préfectoral, à l'initiative du conseil de la communauté ou des conseils municipaux des communes concernées, à condition de recueillir l'accord de chacun. Elle est subordonnée dans le premier cas à l'accord du ou des conseils municipaux intéressés et dans le second cas à celui du conseil de la communauté.

L'article L. 5215-40-1 du CGFCT prévoit une procédure spécifique d'extension de périmètre des seules CU, à l'initiative du préfet, qui ne peut être mise en œuvre qu'à une certaine périodicité.

Une extension de périmètre peut intervenir lors d'une transformation ou d'une fusion.

En cas d'adhésion d'une communauté de communes ou d'un syndicat intercommunal à un syndicat mixte, l'accord des communes membres est nécessaire (*articles L. 5214-27 et L. 5212-32 du CGCT*), sauf dispositions contraires des statuts.

L'extension du périmètre ne doit pas remettre en cause les conditions imposées lors de la création (territoire d'un seul tenant et sans enclave, population, etc.).

Enfin, conformément à l'article L. 5210-1-2 du CGCT, lorsque le préfet constate qu'une commune n'appartient à aucun EPCI à fiscalité propre ou crée, au sein d'un EPCI à fiscalité propre existant, une enclave ou une discontinuité territoriale, il définit le projet de rattachement par arrêté de cette commune à un EPCI à fiscalité propre. Le projet de rattachement, les avis de l'EPCI à fiscalité propre ainsi que des communes membres de l'EPCI et de la commune concernée sont notifiés aux CDCI compétentes. Le représentant de l'État met en œuvre le rattachement de la commune conformément à ce projet, sauf si la CDCI se prononce, à la majorité des deux tiers de ses membres, pour un autre projet. Dans ce dernier cas, le préfet met en œuvre le projet de rattachement proposé par la CDCI.

Les conséquences sont identiques à celles de la création.

**Le retrait de communes**

La procédure de droit commun est régie par l'article L. 5211-19 du CGCT et ne concerne ni les communautés urbaines, ni les métropoles.

Un retrait n'est possible qu'avec l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte et de ses membres dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI.

Les conséquences du retrait sont la rétrocession des biens mis à disposition, le partage des équipements réalisés par EPCI et la réduction du périmètre des syndicats mixtes auxquels appartenaient le cas échéant l'EPCI dont la commune se retire. Le préfet définit lui-même les conditions financières et patrimoniales du retrait à défaut d'accord entre les parties.
Il existe d'autres procédures, dérogatoires de cette procédure de droit commun. Elles sont fixées à l'article L. 5214-26 pour les communautés de communes, à l'article L. 5216-11 pour les communautés d'agglomération, aux articles L. 5212-29 à L. 5212-30 pour les syndicats, et à l'article L 5711-5 pour les syndicats mixtes fermés.

**Les modifications de répartition des sièges**
Aux termes de l'article L. 5212-7-1 du CGCT (ancien article L. 5211-20-1 du CGCT), le nombre de sièges de l'organe délibérant d'un EPCI ou leur répartition entre les communes membres peuvent, hormis le cas des EPCI à fiscalité propre qui font l'objet d'une élection au suffrage universel direct de leurs organes délibérants, être modifiés à la demande de l'organe délibérant de l'EPCI, ou du conseil municipal d'une commune membre.
Chaque conseil municipal dispose de trois mois pour se prononcer après transmission de la demande par l'organe délibérant de l'EPCI. La décision de modification est subordonnée à l'accord des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité prévues pour la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'EPCI intéressé.
La décision de modification est prise par arrêté du représentant de l'État.

**Les modifications relatives aux compétences**
L'article L. 5211-17 du CGCT fixe les règles relatives à ces modifications pour les EPCI et les syndicats mixtes fermés. Elles doivent recueillir l'accord du groupement de collectivités et des ses membres dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI. Les conséquences sont identiques à celles résultant de la création (cf. fiche « les transferts de compétences »).
La procédure de l'article L. 5211-17 n'envisage que le transfert de compétences et non les retraits de compétences. Toutefois, au nom de la règle du parallélisme des formes, ces derniers sont effectués selon les mêmes modalités.

### ▷ La transformation d'EPCI à fiscalité propre

La transformation simple d'une CC, d'une CA, d'une CU (*article L. 5211-41 du CGCT*) peut être initiée par l'organe délibérant de l'EPCI, ou par le préfet. Le conseil communautaire approuve la transformation et transmet sa délibération aux communes qui disposent de trois mois pour se prononcer.

À défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable. La transformation est alors prononcée par arrêté du préfet si elle est approuvée par l'organe délibérant de l'EPCI et par les conseils municipaux de ses communes membres dans les conditions de majorité prévues pour la création. L'EPCI doit, préalablement satisfaire à l'ensemble des conditions fixées dans la nouvelle catégorie (compétences, population…).
Le nouvel EPCI est substitué à l'ancien dans l'ensemble de ses droits et obligations, mais les délégués des communes conservent leur mandat pour la durée de celui-ci restant à courir.
La transformation avec extension de périmètre (*L. 5211-41-1 du CGCT*) permet au préfet de prononcer, par un même arrêté, la transformation d'un EPCI et l'extension de son périmètre. Là encore, l'initiative appartient à l'organe délibérant de l'EPCI. Le préfet fixe le périmètre de l'EPCI par voie d'arrêté qui est notifié à l'ensemble des conseils municipaux des communes concernées. Celles-ci disposent de trois mois pour approuver le périmètre, le principe de la transformation et une nouvelle répartition des sièges. Si elles ne délibèrent pas, leur décision est réputée favorable. Le préfet prononce par arrêté la « transformation – extension » si elle recueille l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux de ses communes membres dans les conditions de majorité prévues pour la création. Ici aussi, l'EPCI doit satisfaire aux conditions fixées dans la nouvelle catégorie à laquelle il veut accéder. Il y a, alors, substitution du nouvel EPCI à l'ancien dans l'ensemble de ses droits et obligations et, pour les nouvelles communes, conséquences identiques à celles de la création.

### ▷ La fusion d'EPCI à fiscalité propre

L'article L. 5211-41-3 du CGCT qui définit le régime des fusions d'EPCI prévoit que l'initiative peut provenir d'une commune, d'un EPCI, de la CDCI ou du préfet. Dans tous les cas, la CDCI est obligatoirement consultée.
Le périmètre est fixé par arrêté du préfet qui dispose d'un pouvoir d'appréciation, avec la possibilité d'inclure des communes, qu'elles soient isolées ou déjà membres d'une autre communauté, en plus des EPCI pour assurer la continuité territoriale. La CDCI dispose d'un véritable pouvoir d'amendement, car elle est en mesure de modifier le périmètre de la fusion projetée à la majorité des deux tiers de ses membres, le préfet étant, dans ce cas, en situation de compétence liée. L'arrêté est notifié aux communes qui disposent de trois mois pour l'approuver (décision réputée favorable en cas d'absence de délibérations dans ce délai).
En outre, les communes délibèrent sur la catégorie d'EPCI envisagée, les statuts et la répartition des sièges. En cas d'accord des communes dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI, et en cas d'accord d'au moins un tiers des conseils municipaux des communes regroupées dans chacune des communautés candidates à la fusion, le préfet peut

prendre l'arrêté autorisant la fusion. Celui-ci dispose néanmoins du même pouvoir d'appréciation que lors d'une création.
Les statuts doivent être conformes aux conditions fixées dans la nouvelle catégorie de l'EPCI issu de la fusion : celle du plus intégré des anciens ECPI. Sont alors transférées au nouvel EPCI l'ensemble des compétences obligatoires des anciens EPCI, alors qu'il y a rétrocession possible aux communes des autres compétences. Les compétences supplémentaires peuvent être restituées aux communes dans le délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la fusion, par une simple délibération de la nouvelle communauté. Le nouvel EPCI est substitué aux anciens dans l'ensemble de leurs droits et obligations pour les compétences qu'il exerce. Sur le plan fiscal, il est fait application du régime fiscal le plus intégré.
On notera également que l'article L. 5212-27 du CGCT issu de l'article 46 de la loi du 16 décembre 2010 autorise l'opération de fusions entre tous types de syndicats, qu'ils soient intercommunaux, mixtes fermés ou mixtes ouverts.

### ▷ La création d'EPCI à fiscalité propre par partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit la possibilité de création d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre par partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante.

Les conditions de majorité qualifiée prévues pour la création d'un EPCI doivent être réunies dans chacun des nouveaux périmètres envisagés. Ceux-ci doivent par ailleurs respecter les seuils de population et prendre en compte les autres orientations et obligations définies aux III et VII de l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

### ▷ L'information sur les incidences financières estimatives d'une modification de périmètre d'EPCI à fiscalité propre ou d'une création d'un tel EPCI par partage d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération existante

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit désormais qu'en cas de modification de périmètre d'un EPCI (adhésion ou retrait d'une commune), de création d'un tel établissement par partage dans les conditions prévues à l'article L. 5211-5-1 A du CGCT, l'auteur de la demande ou de l'initiative élabore un document présentant les incidences financières estimatives de l'opération sur les communes et EPCI concernés.

Ce document est joint à la saisine du conseil municipal des communes et de l'organe délibérant du ou des EPCI appelés à rendre un avis ou une décision sur l'opération projetée. Il est également joint, le cas échéant, à la saisine de la ou des CDCI concernées.

### ▷ La dissolution des EPCI et des syndicats mixtes

La loi du 16 décembre 2010 a modifié la procédure administrative de dissolution et de liquidation des EPCI et des syndicats mixtes : d'une part, en élargissant les cas de dissolution des groupements et en particulier des syndicats, d'autre part, en réformant la procédure administrative de liquidation des EPCI et des syndicats mixtes dissous.
Les dissolutions des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, pour lesquelles sont respectivement prévus deux cas de figure, sont en pratique plus difficiles à mettre en œuvre puisqu'elles ne peuvent être prononcées que par décret en Conseil d'État dans le premier cas et en conseil des ministres dans le second. S'agissant des métropoles, c'est le régime des communautés urbaines qui trouve à s'appliquer.
Les conditions financières et patrimoniales des dissolutions sont précisées aux articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 du CGCT :

– les biens mis à disposition de l'EPCI par les communes membres leur sont restitués ;
– ceux acquis ou réalisés par l'EPCI sont répartis entre les communes ;
– les contrats en cours sont exécutés dans les mêmes conditions jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

## c. Les différents groupements de collectivités territoriales

### ▷ Caractéristiques des deux grands types de groupements

| Caractéristiques | Groupements à contributions budgétaires | Groupements à fiscalité propre |
|---|---|---|
| Type | Syndicats intercommunaux,<br>syndicats mixtes fermés et ouverts | CC, CA, CU, Métropoles |
| Finalité | Intercommunalité de services | Intercommunalité de projet |
| Objectifs | Rentabilisation d'équipements<br>Économies d'échelle<br>Meilleure qualité des services | Rentabilisation d'équipements<br>Économies d'échelle<br>Meilleure qualité des services<br>Projet commun de développement du territoire<br>Péréquation |
| Compétences | Libre choix | Obligatoires + facultatives |
| Périmètre | Libre | D'un seul tenant, sans enclave |
| Ressources | Contributions budgétaires,<br>clef de répartition libre | Fiscalité + dotation globale de fonctionnement (DGF) |
| Évolution | | Transformation possible des CC en CA<br>ou CU, des CA en CU, et en métropoles. |

## ▷ Groupements à contributions budgétaires : la coopération associative

**Le syndicat de communes**

Intercommunalité associative, « associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal » (article L. 5212-1 du CGCT), elle constitue une catégorie d'EPCI à caractère seulement fonctionnel. Les communes sont libres de choisir quelles compétences transférer au syndicat de communes, sous réserve de sa compatibilité avec le SDCI. Cette obligation de compatibilité ne s'applique pas, toutefois, aux syndicats de communes compétents en matière scolaire ou d'action sociale (article L. 5111-6 du CGCT) Les transferts retenus ne peuvent pas aboutir à scinder l'investissement et le fonctionnement. Les délégués des communes sont obligatoirement choisis au sein des conseils municipaux (article L. 5212-7 du CGCT dans sa version applicable au 1er mars 2020).

**Un syndicat particulier : le syndicat à la carte**

Le syndicat à la carte a la faculté d'exercer des compétences distinctes sur le territoire de ses différentes communes membres. Les communes décident individuellement de lui transférer ou non les compétences qu'il est habilité, par ses statuts, à exercer.

La constitution des syndicats à la carte a été autorisée par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (*article L. 5212-16 et L. 5212-17 du CGCT*).

Le fonctionnement à la carte doit être inscrit dans les statuts. Doivent notamment être précisées :

– la liste des communes membres du syndicat ;
– la liste des compétences qu'il peut exercer ;
– les conditions dans lesquelles chaque commune transfère ou retire au syndicat tout ou partie desdites compétences ;
– les conditions de participation financière aux dépenses liées aux compétences transférées et aux dépenses d'administration générale ;
– ainsi que, le cas échéant, les règles de représentation de chaque commune au comité. Les communes disposent d'une grande liberté dans la détermination de ces règles.

Il est donc nécessaire de distinguer l'adhésion au syndicat et l'adhésion à une compétence.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du principe de substitution, un établissement public de coopération intercommunale peut devenir membre d'un syndicat intercommunal pour une partie seulement de ses compétences : ce dernier devient syndicat mixte fonctionnant à la carte. La mise en conformité des statuts avec cette situation doit être réalisée.

### ▷ Les syndicats mixtes

Il s'agit d'établissements publics de coopération locale, mais pas d'EPCI (ils n'associent pas exclusivement des communes). Un syndicat mixte ne peut adhérer à un autre syndicat mixte que dans des cas limitativement prévus par la loi.

**Les syndicats mixtes fermés** (*article L. 5711-1 à L. 5711-5 du CGCT*) associent exclusivement des communes et des EPCI ou uniquement des EPCI (depuis la loi du 13 août 2004 précitée). La loi renvoie, pour leur fonctionnement, à l'ensemble des règles applicables aux syndicats intercommunaux (*règles générales : articles L. 5211-1 à L. 5211-60 et règles particulières : articles L. 5212-1 à L. 5212-34 du CGCT*).

**Les syndicats mixtes ouverts** (*articles L. 5721-1 à L. 5722-11 du CGCT*) : associent des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (*article L. 5721-2 du CGCT*). Leur création n'est possible qu'à l'unanimité et leur composition varie selon les cas. Il est possible d'associer des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale (toutes catégories), des communes, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres d'agriculture, des chambres de métiers et d'autres établissements publics.

L'objet des syndicats mixtes ouverts est la réalisation d'œuvres ou services présentant une utilité pour chacune de personnes morales adhérentes.

S'agissant du fonctionnement, il existe peu de dispositions sur les syndicats mixtes ouverts dans le CGCT, d'où l'importance des statuts. C'est la loi des parties qui s'applique. Quelques précisions ont toutefois été apportées par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 :

- les délégués des communes des départements et des régions sont obligatoirement membres de leurs organes délibérants ; les délégués des établissements publics de coopération intercommunale doivent être membre de leurs organes délibérants ou conseillers municipaux d'une commune membre ;
- la répartition des sièges au sein du comité des syndicats mixtes ouverts est fixée par les statuts ;
- les présidents des syndicats mixtes sont élus par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau ;
- les modifications statutaires sont décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical, en l'absence de dispositions spécifiques dans les statuts.

En ce qui concerne l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte, le Conseil d'État a considéré qu'un syndicat mixte fermé, c'est-à-dire

ne comprenant que des communes et des EPCI, ne pouvait pas adhérer à un syndicat mixte ouvert, dans la mesure où le législateur, qui n'a notamment pas prévu de procédure spécifique de consultation des membres dudit syndicat, ne semble pas l'avoir autorisé (CE, 5 janvier 2005, n° 265938).
Pour répondre aux incertitudes créées par cette décision, les articles L. 5711-4 et L. 5721-2 du CGCT ont été modifiés pour permettre l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte pour des compétences limitativement énumérées, c'est-à-dire en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, de distribution d'électricité ou de gaz naturel ou de réseaux et services locaux de communications électroniques.

## ▷ Groupements à fiscalité propre : la coopération de projet

**La communauté de communes**
Elle représente le premier niveau de l'intercommunalité de projet et regroupe des communes afin d'élaborer *« un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace »* (*article L. 5214-1 du CGCT*). Elle est soumise aux règles de principe applicables aux EPCI à fiscalité propre, à savoir qu'elle doit constituer un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de 15 000 habitants minimum sauf exceptions prévues par la loi (III de l'article L. 5210-1-1).
Les compétences transférées au titre des compétences obligatoires doivent correspondre aux groupes énumérés par la loi (impossibilité, par exemple, de rattacher le logement à l'aménagement de l'espace).

**La communauté d'agglomération**
Ce type d'établissement public de coopération intercommunale regroupe un ensemble de 50 000 habitants, autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. Le seuil est réduit à 30 000 habitants si la communauté comprend le chef-lieu du département. Le seuil des 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département.
L'article L. 5216-1 du CGCT mentionne que les communes mettent en œuvre un « Projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire », signifiant ainsi qu'il s'agit d'une intercommunalité de projet fortement intégrée.
Les compétences sont ainsi plus nombreuses et seules certaines peuvent être exercées dans les limites de l'intérêt communautaire, les autres devant être exercées intégralement.

**La communauté urbaine**

Il s'agissait, jusqu'à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, de l'EPCI le plus intégré (*article L. 5215-20 du CGCT*), avec un seuil de création élevé qui a toutefois été ramené à 250 000 habitants par le législateur dans le cadre de la loi du 27 janvier 2014.

Le nombre des compétences obligatoires des communautés urbaines (CU) est plus important que celui des communautés de communes ou communautés d'agglomération.

Les CU existant à la date de publication de la loi du 12 juillet 1999 continuent d'exercer les compétences qui étaient les leurs à cette date, sauf si, remplissant les conditions nouvelles de création des communautés urbaines, elles décident d'élargir leurs compétences à l'ensemble des nouvelles compétences des communautés urbaines.

**La métropole**

Il s'agit de la catégorie d'EPCI la plus intégrée (articles L. 5217-1. s du CGCT). Cette catégorie a été fortement modifiée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

Sont transformées en métropole, au 1er janvier 2015, l'ensemble des EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), de plus de 650 000 habitants. De plus, par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande :

**1°** les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants ;

**2°** les établissements publics de coopération intercommunale centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'INSEE, et qui exerçaient en lieu et place des communes, les compétences obligatoires d'une métropole à la date de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-57 du 27 janvier 2014 ;

**3°** les établissements publics de coopération intercommunale centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'INSEE, et comprenant le chef-lieu de la région ;

**4°** les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 250 000 habitants ou comprenant, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de la région et centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants.

Les métropoles se distinguent ainsi des autres types d'EPCI à fiscalité propre par leur création sous forme de transformation d'un EPCI à fiscalité propre déjà constitué.
Elles s'en distinguent également par le fait qu'elles peuvent également exercer des compétences ordinairement dévolues aux départements et aux régions, voire des compétences en matière d'habitat que l'État peut leur déléguer.
Les transferts de compétences en provenance des départements et des régions, selon le cas, sont pour l'essentiel soumis à un accord préalable de ces derniers.

**Les relations entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres**

L'article 1er de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique vient conforter les relations entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres.

Il prévoit en effet qu'après renouvellement général des conseils municipaux, création ou fusion d'EPCI à fiscalité propre, l'organe délibérant se prononce sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public. S'il est décidé d'élaborer un tel pacte, l'organe délibérant doit alors l'adopter dans un délai de neuf mois, après avis des conseils municipaux.

Le pacte de gouvernance peut notamment prévoir :
- les conditions dans lesquelles le bureau de l'EPCI à fiscalité propre peut proposer de réunir la conférence des maires pour avis sur des sujets d'intérêt communautaire ;
- les conditions dans lesquelles l'établissement public peut, par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres ;
- la création de conférences territoriales des maires ;
- les conditions dans lesquelles le président de l'établissement public peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires. Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'établissement public, dans le cadre d'une convention de mise à disposition de services ;
- les orientations en matière de mutualisation de services entre les services de l'établissement public et ceux des communes membres afin d'assurer une meilleure organisation des services ;

– les objectifs à poursuivre en matière d'égale représentation des femmes et des hommes au sein des organes de gouvernance et des commissions de l'établissement public.

Par ailleurs, la création d'une conférence des maires est désormais obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres. La conférence des maires est présidée par le président de l'EPCI à fiscalité propre et comprend les maires des communes membres. Elle se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'EPCI à fiscalité propre ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires.

### ▷ Les pôles métropolitains

*Articles L. 5731-1 à L. 5731-3 du CGCT*

*Créés par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 et modifiés par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014*, ce type de syndicat mixte associe des EPCI à fiscalité propre sous réserve que l'un d'entre eux compte plus de 100 000 habitants ou 50 000 habitants si cet EPCI est limitrophe d'un État étranger en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale

Par la suite, à la demande du conseil syndical du pôle métropolitain, les régions ou les départements sur le territoire desquels se situe le siège de ses EPCI membres peuvent adhérer au pôle métropolitain.

La loi renvoie, pour leur fonctionnement, aux règles applicables aux syndicats mixtes (article L. 5711-1 du CGCT ou L. 5721-2 si une région ou un département y adhérent) sauf pour les modalités de répartition des sièges au sein du comité syndical qui tiennent compte du poids démographique de chaque membre (article L. 5731-3 alinéa 2).

### ▷ Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux

*Articles L. 5741-1 à L. 5741-5 du CGCT*

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a créé une nouvelle catégorie d'établissements publics : les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR).

Les PETR sont des établissements publics constitués par accord entre EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, en vue de mener des actions d'intérêt commun et d'élaborer un projet de territoire définissant les conditions du développement économique, écologique,

culturel et social dans le périmètre préalablement défini. Ce projet de territoire précise quelles actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique y seront menées.
Les PETR sont des établissements publics soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés, prévues à l'article L. 5711-1 du CGCT, sous réserve des règles particulières prévues aux articles L. 5741-1 à L. 5741-5 du CGCT.

Leur création peut résulter :
– de la volonté de plusieurs EPCI à fiscalité propre de se regrouper en PETR (article L. 5741-1) ;
– d'une transformation volontaire du syndicat mixte composé exclusivement d'EPCI à fiscalité propre et remplissant les conditions fixées à l'article L. 5741-1 du CGCT (article L. 5741-4) ;
– d'une transformation par le représentant de l'État de syndicats mixtes ayant été reconnus comme « Pays » au sens de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dans sa rédaction antérieure à la loi du 16 décembre 2010. Les EPCI membres d'associations ou de groupements d'intérêts publics porteurs de « Pays » peuvent notamment constituer un PETR, par délibérations concordantes, en application des dispositions prévues à l'article L. 5741-1 du CGCT.

## d. La définition du niveau d'intégration communautaire

### ▷ La notion d'intérêt communautaire

L'exercice de certaines compétences des EPCI à fiscalité propre est subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire (par exemple : la voirie ou le soutien aux activités commerciales). Ainsi, les compétences qualifiées d'intérêt communautaire relèvent de la compétence du groupement, celles ne présentant pas un tel intérêt demeurent, en revanche, de la compétence des communes membres.
La définition de l'intérêt communautaire est donc le moyen, pour certaines compétences, de laisser au niveau communal la conduite des opérations intéressant à titre principal une commune ou la mise en œuvre des actions de proximité et de remonter à l'échelon intercommunal les missions nécessitant d'être exercées sur un périmètre plus large. Il s'agit de la ligne de partage entre les compétences communales et communautaires. Cette règle du jeu doit donc être stable et objective.

### ▷ Modalités de définition de l'intérêt communautaire

Le conseil communautaire définit l'intérêt communautaire à la majorité qualifiée des deux tiers des suffrages exprimés. La définition de l'intérêt communautaire n'a pas à figurer dans les statuts. En effet, les statuts des EPCI à fiscalité propre sont toujours approuvés par les communes membres (et, le cas échéant, avec l'accord de l'EPCI à fiscalité propre s'agissant des modifications ultérieures à la création), alors que la définition de l'intérêt communautaire relève de la compétence exclusive du conseil communautaire.
S'agissant de la date de la définition de l'intérêt communautaire, le Conseil d'État a estimé que celle-ci pouvait intervenir postérieurement au transfert de compétences (*CE, 26 octobre 2001, commune de Berchères-Saint-Germain).*
En fixant des délais pour la définition de l'intérêt communautaire, la loi du 13 août 2004 a levé toute ambiguïté à ce sujet.

### ▷ Les délais de définition de l'intérêt communautaire

Afin que les EPCI exercent effectivement les compétences qui leur sont transférées, le CGCT prévoit un délai de deux ans au terme duquel l'intérêt communautaire doit être défini (IV de l'article L. 5214-16 pour les communautés de communes). À défaut de définition à l'expiration de ce délai, les EPCI se voient transférer l'intégralité des compétences concernées. Le préfet doit alors modifier les statuts des EPCI concernés.

### ▷ Compétences obligatoires

**La communauté de communes**
Elle exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires suivantes :
**1°** Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;
**2°** Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
**3°** Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;
**4°** Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

**5°** Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
**6°** Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, sans préjudice de l'article 1er de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes ;
**7°** Eau, sans préjudice de l'article 1er de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

Les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme ou qui ont engagé, au plus tard le 1er janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme peuvent décider, par délibération prise avant cette date, de conserver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

**La communauté d'agglomération**
Elle exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires suivantes :
**1°** En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
**2°** En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ;
**3°** En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;
**4°** En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination

des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.
Dans les départements et collectivités d'outre-mer : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.
**5°** En matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;
**6°** En matière d'accueil des gens du voyage : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
**7°** Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
**8°** Eau ;
**9°** Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 ;
**10°** Gestion des eaux pluviales urbaines, au sens de l'article L. 2226-1.

Les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme ou qui ont engagé, au plus tard le 1er janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme peuvent décider, par délibération prise avant cette date, de conserver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

**La communauté urbaine**
Elle exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires suivantes :
**1°** En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :
**a)** Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
**b)** Actions de développement économique ;
**c)** Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
**d)** Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;

**e)** Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
**f)** Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ;
**2°** En matière d'aménagement de l'espace communautaire :
**a)** Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières ;
**b)** Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement ; plan de déplacements urbains ;
**3°** En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :
**a)** Programme local de l'habitat ;
**b)** Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;
**c)** Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;
**4°** En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
**5°** En matière de gestion des services d'intérêt collectif :
**a)** Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1 et eau ;
**b)** Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;
**c)** Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
**d)** Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;
**e)** Contribution à la transition énergétique ;
**f)** Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
**g)** Concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
**h)** Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ;
**6°** En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

**a)** Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
**b)** Lutte contre la pollution de l'air ;
**c)** Lutte contre les nuisances sonores ;
**d)** Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
**e)** Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.
**7°** Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

– Par convention passée avec le département, une communauté urbaine peut exercer pour le département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.
– La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté urbaine.
– Par convention passée avec le département, une communauté urbaine dont le plan de déplacements urbains comprend la réalisation d'un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation peut, dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, exercer en lieu et place du département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de la voirie, sont attribuées au département en vertu des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière. Le refus du conseil départemental de déléguer tout ou partie de ces compétences doit être motivé par délibération. La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétence ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté urbaine.

Les compétences des communautés urbaines existant à la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 sont précisées à l'article L. 5215-20-1 du CGCT.

**La métropole**
Elle exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires suivantes :
**1°** En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :
**a)** Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

**b)** Actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1, ainsi que soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire ;
**c)** Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;
**d)** Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
**e)** Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;
**2°** En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :
**a)** Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document en tenant lieu ou carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;
**b)** Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains ;
**c)** Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ;
**d)** Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ;
**e)** Établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1425-1 du présent code ;
**3°** En matière de politique locale de l'habitat :
**a)** Programme local de l'habitat ;
**b)** Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;
**c)** Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;
**d)** Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
**4°** En matière de politique de la ville :
**a)** Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;
**b)** Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

**c)** Programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
**5°** En matière de gestion des services d'intérêt collectif :
**a)** Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8, gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1 et eau ;
**b)** Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain ainsi que création, gestion et extension des crématoriums ;
**c)** Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
**d)** Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du présent code ;
**e)** Service public de défense extérieure contre l'incendie ;
**6°** En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :
**a)** Gestion des déchets ménagers et assimilés ;
**b)** Lutte contre la pollution de l'air ;
**c)** Lutte contre les nuisances sonores ;
**d)** Contribution à la transition énergétique ;
**e)** Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
**f)** Élaboration et adoption du plan climat-air-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ;
**g)** Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
**h)** Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
**i)** Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, en application de l'article L. 2224-37 du présent code ;
**j)** Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;
**k)** Autorité concessionnaire de l'État pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques.
Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent I est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. À défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées.

– Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétences suivants :

**1°** Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;

**2°** Missions confiées au service public départemental d'action sociale en application de l'article L. 123-2 du code de l'action sociale et des familles ;

**3°** Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion, dans les conditions prévues à l'article L. 263-1 du même code ;

**4°** Aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 dudit code ;

**5°** Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ;

**6°** Personnes âgées et action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 dudit code ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;

**7°** Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;

**8°** Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ;

**9°** Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département. Cet arrêté emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole.

– La convention précise les compétences ou groupes de compétences transférés ou délégués, les conditions financières du transfert ou de la délégation et, après avis des comités sociaux territoriaux compétents, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services départementaux correspondants sont transférés ou mis à disposition de la métropole. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole.

– À défaut de convention entre le département et la métropole au 1er janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole sur au moins trois des groupes de compétences mentionnés aux 1° à 8° du présent IV, la totalité de ceux-ci, à l'exception de ceux mentionnés au 8°, sont transférés de plein droit à la métropole. Ces transferts donnent lieu au transfert concomitant de ressources en application de l'article L. 5217-13. La convention mentionnée au premier alinéa du présent IV et relative à ces transferts est passée entre le département et la métropole avant le 1er avril de la deuxième année qui suit la création de la métropole. À défaut, le représentant de l'État dans le département siège de la métropole propose, avant le 1er mai de la deuxième année qui suit la création de la métropole, un projet de convention au président du conseil départemental et au président de la métropole, qui disposent d'un délai d'un mois pour le signer. À défaut, la date et les modalités du transfert sont établies par arrêté du représentant de l'État dans le département siège de la métropole.
– La compétence mentionnée au 9° du présent IV fait l'objet d'une convention entre le département et la métropole. Cette convention organise le transfert de cette compétence à la métropole ou en précise les modalités d'exercice par le département, en cohérence avec les politiques mises en œuvre par la métropole. À défaut de convention entre le département et la métropole au 1er janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole, cette compétence est transférée de plein droit à la métropole.

▷ **Compétences facultatives**

En application de l'article L. 5211-17, du II de l'article L. 5214-16 et du II de l'article L. 5216-5 du CGCT, les communes peuvent décider de transférer à l'EPCI dont elles sont membres d'autres compétences. Ce transfert est opéré par délibérations des conseils municipaux dans les conditions de majorité prévues pour la création de la communauté. Le département, la région et l'État peuvent également déléguer ou transférer certaines de leurs compétences à un EPCI à fiscalité propre qui lui en fait la demande.

## 2. GÉRER UNE COMMUNE ASSOCIÉE

### a. La procédure de fusion de communes

La loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes dite « Loi Marcellin » prévoyait la possibilité de fusion de communes avec deux formes distinctes : celle de la fusion simple et celle de la fusion-association.

La fusion simple donnait uniquement droit à la création d'annexes de la mairie dans certaines des communes fusionnées. La fusion-association

permettait, quant à elle, sur demande des conseils municipaux des communes concernées, que le territoire et la dénomination de ces dernières soient maintenus en qualité de communes associées emportant institution d'un maire délégué, création d'une annexe à la mairie permettant l'établissement des actes de l'état civil et création d'une section du centre communal d'action sociale.
Ces dispositions restent applicables aux communes fusionnées avant la publication de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
La suppression éventuelle de la commune associée fait désormais l'objet des dispositions de l'article L. 2113-16 du CGCT dans sa rédaction issue de l'article 25 de la loi du 16 décembre 2010. Elle se traduit par la mise en œuvre du régime de la fusion simple (suppression du maire délégué, de la mairie annexe, de la section du centre communal d'action sociale).
Le représentant de l'État dans le département peut prononcer la suppression de la commune associée lorsqu'il a été saisi d'une demande à cet effet soit par délibération à la majorité des deux tiers des membres du conseil municipal, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire en question. Dans ce dernier cas seulement, les formalités prévues aux articles L. 2112-2 (enquête prescrite par le préfet) et L. 2112-3 (constitution d'une commission pour avis) du CGCT doivent être conduites.
Lors du passage du régime de la fusion-association à celui de la fusion simple, la suppression de la commune associée n'emporte aucune conséquence sur le plan de la modification des limites communales. Il n'y a donc pas lieu de procéder à une nouvelle élection du conseil municipal.

## b. La représentation des communes associées

Dans certaines communes, telles que les communes issues d'une fusion de communes ou ayant sur leur territoire une ou plusieurs sections de commune, doivent être mises en place des structures administratives particulières.
Il s'agit tout d'abord des conseils consultatifs élus dans les communes associées des communes fusionnées de plus de 100 000 habitants. Leurs conditions d'élection sont précisées au paragraphe 3 de la circulaire NOR : INT-A-08/00009/C du 17 janvier 2008 et leur fonctionnement aux articles L. 2113-17 et suivants du CGCT dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.
Par ailleurs, les commissions consultatives éventuellement instituées par la convention de fusion, dans les communes associées appartenant à une

commune fusionnée de 100 000 habitants ou moins, doivent être renouvelées. L'ensemble des sections électorales des communes de moins de 20 000 habitants, y compris lorsque ces sections correspondent à des communes associées, ayant été supprimées par l'article 27 de la loi n° 2013- 403 du 17 mai 2013, les commissions sont désormais composées des membres désignés par le conseil municipal parmi les électeurs domiciliés ou non dans la commune associée, à raison de :
– 3 membres pour les communes associées de moins de 500 habitants ;
– 5 membres pour celles de 500 à 2 000 habitants ;
– 8 membres pour celles de plus de 2 000 habitants (art. R. 2113-20 du CGCT).

## 3. CRÉER UNE COMMUNE NOUVELLE

### a. Les modalités de création

La loi RCT du 16 décembre 2010 a instauré un nouveau dispositif de fusion de communes.

#### ▷ L'initiative

Désormais, la création d'une commune nouvelle, en lieu et place de communes contiguës, repose sur une procédure engagée soit :
– par tous les conseils municipaux ;
– par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des deux tiers de la population de celui-ci ;
– par l'organe délibérant de l'EPCI en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de l'EPCI concerné ;
– par le préfet.

#### ▷ Les conditions de création

Que la procédure soit engagée par les conseils municipaux, le conseil communautaire, ou le représentant de l'État, la création de la commune nouvelle suppose des délibérations concordantes de l'ensemble des conseils municipaux des communes concernées.
Si seuls les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci, sont favorables au projet de fusion, la population des communes membres est appelée à se prononcer sur le projet de fusion. Les articles R. 2113-1 et suivants du CGCT fixent les modalités de la consultation.
La création ne peut être décidée par arrêté du préfet que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet

recueille, dans chacune des communes concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés.
Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation qui lui permet de ne pas donner suite à une demande lorsqu'il est saisi.

**Cas spécifique**
Aux termes de l'article L. 2113-4 du CGCT, lorsque les communes concernées par une demande de création d'une commune nouvelle ne sont pas situées dans le même département ou dans la même région, la décision de création ne peut être prise qu'après modification des limites territoriales des départements ou régions concernés par décret en Conseil d'État pris en l'absence de délibérations contraires et motivées des conseils départementaux et conseils régionaux concernés. Lorsqu'un conseil départemental ou un conseil régional a adopté une délibération motivée s'opposant à cette modification, la commune nouvelle ne pourra pas être créée.

### ▷ Le nom de la commune nouvelle
L'arrêté préfectoral prononçant la création de la commune nouvelle détermine son nom, le cas échéant au vu des avis émis par les conseils municipaux.

## b. Les conséquences institutionnelles de la création

### ▷ Les conséquences statutaires pour la commune nouvelle
Les conséquences statutaires pour la commune nouvelle sont développées dans l'article L. 2113-5 du CGCT.
Il y a lieu de distinguer deux cas de figure.
- En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre : l'arrêté portant création de la commune nouvelle emporte également suppression de l'EPCI à fiscalité propre dont étaient membres les communes intéressées. L'ensemble des biens, droits et obligations de l'EPCI à fiscalité propre supprimé et des communes dont est issue la commune nouvelle, est transféré à cette dernière. L'article L. 2113-9 du CGCT précise les modalités de choix du nouvel établissement public de coopération intercommunale auquel sera rattachée la commune.
- En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre distincts, l'arrêté de création de la commune nouvelle mentionne l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre. L'article L. 2113-5 du CGCT précise les modalités de choix de cet EPCI.

Aux termes de l'article L. 2113-7 du CGCT, jusqu'au renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, le conseil

municipal est composé de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes, si les conseils municipaux des communes concernées le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle.
À défaut, le conseil municipal est composé des maires, des adjoints, ainsi que de conseillers municipaux des anciennes communes. L'arrêté du préfet attribue alors à chaque ancienne commune un nombre de sièges à la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales, en prenant pour base de calcul un effectif de soixante-neuf sièges.

### ▷ La création de communes déléguées

Aux termes de l'article L. 2113-10 du CGCT, des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue sont instituées au sein de celle-ci, sauf lorsque les délibérations concordantes des conseils municipaux ont exclu leur création. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider, en outre, la suppression d'une partie ou de l'ensemble des communes déléguées dans un délai qu'il détermine. Le projet de suppression d'une commune déléguée est subordonné à l'accord du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée.
Lorsqu'est présente, parmi les communes constitutives d'une commune nouvelle, une commune issue d'une fusion de communes sur la base de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971, l'ancienne commune chef-lieu et les communes associées deviennent des communes déléguées. Le conseil municipal peut cependant décider le remplacement de l'ensemble de ces communes déléguées par une commune déléguée reprenant le nom et les limites territoriales de la commune issue d'une fusion de communes.
Lors de l'extension d'une commune nouvelle à une ou plusieurs communes, les communes déléguées préexistantes sont maintenues, sauf décision contraire des conseils municipaux ou du conseil municipal de la commune nouvelle.
Le conseil municipal de la commune nouvelle adopte, dans les six mois qui suivent son installation, un règlement spécial organisant l'information et la consultation des communes déléguées concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, sur leur territoire.
La commune nouvelle a seule la qualité de collectivité territoriale.
La création de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles la création :

– d'un maire délégué, élu par le conseil municipal de la commune nouvelle, parmi ses membres, qui est officier d'état civil et officier de police judiciaire, et peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans la commune déléguée. Il peut recevoir du maire de la commune

nouvelle diverses délégations. Le maire délégué exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle, sans être comptabilisé au titre de la limite fixée à l'article L. 2122-2 du CGCT.
– d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

Le conseil municipal peut décider de supprimer une annexe de la mairie, après accord du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée.

Sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle, la commune déléguée peut disposer d'un conseil de la commune déléguée, composé du maire délégué et de conseillers communaux, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut également désigner, parmi les conseillers communaux, un ou plusieurs adjoints au maire délégué.

Les communes déléguées disposant d'un conseil de la commune déléguée peuvent percevoir des dotations de la commune nouvelle. Le montant des sommes destinées aux dotations des communes déléguées ainsi que leur répartition sont fixés chaque année par le conseil municipal de la commune nouvelle, qui peut aussi confier à une commune déléguée la gestion d'équipements de proximité.

Les communes déléguées ne constituent en aucun cas un sectionnement électoral, et ne disposent pas d'une section du centre communal d'action sociale de la commune nouvelle.

### ▷ La conférence du maire et des maires délégués

Le conseil du maire et des maires délégués d'une commune nouvelle peut instituer une conférence du maire et des maires délégués, présidée par le maire et comprenant les maires délégués, au sein de laquelle peut être débattue toute question de coordination de l'action publique sur le territoire de la commune nouvelle.

La conférence du maire et des maires délégués se réunit au moins une fois par an, sur convocation de son président ou à la demande de l'ensemble des maires délégués qui la composent sur un ordre du jour déterminé.

### ▷ La « commune communauté »

En cas de projet de création d'une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les conseils municipaux intéressés peuvent demander que la future commune nouvelle soit dispensée de l'obligation de rattachement à un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, devenant ainsi une « commune communauté. »

La création de cette « commune communauté » ne peut alors être décidée par arrêté préfectoral que si la demande en est faite par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres du ou des mêmes établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, représentant plus des deux tiers de la population totale.

## c. Les conséquences financières de la création

### ▷ Pour les concours financiers de l'État

La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle (dite « loi Pélissard »), a instauré un régime visant à faciliter les regroupements communaux et à accompagner les « communes nouvelles » ainsi créées lors de leurs premières années d'existence.

Ces projets de fusions, volontaires, doivent répondre à un projet de territoire partagé localement. Ces regroupements ont néanmoins également des incidences financières dont il importe d'être conscient avant de décider d'une fusion et dont le législateur a entendu tenir compte. En effet, les communes nouvelles peuvent avoir à faire face, lors de leurs premières années d'existence, à des charges supplémentaires liées au processus de fusion. En outre, les indicateurs financiers utilisés dans le calcul des dotations sont désormais mesurées à une nouvelle échelle, ce qui peut entraîner des variations soudaines des attributions par rapport à celles attribuées aux anciennes communes. Pour tenir compte de ces spécificités, le législateur a prévu la mise en place d'un régime financier distinct (dit « pacte de stabilité ») pour les communes nouvelles, visant à garantir leur niveau de ressources et à leur accorder une bonification pour les accompagner lors de leurs premières années d'existence. Il repose sur quelques principes simples qui n'ont, pour l'essentiel, pas varié et que la loi de finances pour 2020 a réaffirmés :

– une éligibilité de droit commun des communes fusionnées à l'ensemble des dotations au sein de la dotation globale de fonctionnement (la commune nouvelle est, à cet égard, une commune comme une autre) et des autres dotations de fonctionnement (dotation particulière « élu local », dotation pour les titres sécurisés, dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, etc.) ;
– un soutien transitoire, pendant les trois premières années de perception de la DGF par la commune nouvelle, pour l'accompagner plus spécifiquement lors de ses premières années d'existence (il s'agit d'une « aide au démarrage »). Ce soutien prend la forme des deux composantes suivantes :
  - une garantie de non-baisse des diverses composantes de la DGF (forfaitaire et péréquatrices) par rapport à la somme des dotations perçues par les communes l'année précédant la fusion ;
  - une majoration temporaire de la DGF ;

– pour les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un même EPCI, la garantie de percevoir des sommes correspondant à la DGF anciennement perçue par l'EPCI.

Les communes nouvelles bénéficient d'un versement anticipé du FCTVA. Celui-ci leur est attribué l'année même de la réalisation de leurs dépenses d'investissement, de leurs dépenses d'entretien de la voirie ainsi que de leurs dépenses d'entretien des bâtiments publics (depuis 2016) et par l'article 80 de la LFI pour 2020 des dépenses d'entretien de leurs réseaux.

**Modalités de calcul de la DGF d'une « commune nouvelle »**

• *Une garantie de non-baisse des attributions pendant trois ans*
Les communes nouvelles sont éligibles à l'ensemble des dotations de fonctionnement dans les conditions de droit commun. Si, au vu de ses indicateurs, la commune est, par exemple, éligible à la dotation nationale de péréquation, elle percevra bien une attribution à ce titre, comme n'importe quelle autre commune.
Elles bénéficient en outre d'une protection sur l'ensemble de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) : aucune des composantes de leur DGF (dotation forfaitaire, dotation de solidarité urbaine et/ou rurale, dotation nationale de péréquation) ne peut baisser, pendant trois ans, par rapport à la somme des dotations perçues par les anciennes communes l'année précédant la fusion. Naturellement, cette disposition ne s'applique que si la commune nouvelle n'est pas éligible à ces dotations ou si le montant résultant de l'application du droit commun est inférieur à cette garantie. S'il est supérieur, c'est bien ce montant plus élevé que la commune percevra.
Le montant perçu par les anciennes communes la dernière année avant la fusion constitue aussi, pour la première année d'existence de la commune fusionnée, la référence à partir de laquelle s'apprécient les diverses règles de liaison dans le temps applicable dans le calcul des dotations.

**Exemple –** Deux communes percevant respectivement 5 000 € et 10 000 € au titre de la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale en 2020 décident de fusionner en 2021 pour former une commune nouvelle. En 2021, 2022 et 2023 le montant de la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale perçue par la commune nouvelle ne pourra pas être inférieur à 15 000 €.

• *Une dotation d'amorçage perçue pendant trois ans*
L'accompagnement financier des communes nouvellement fusionnées prend, depuis la loi de finances pour 2020, la forme d'une nouvelle composante de DGF, nommée dotation d'amorçage, plus lisible et plus équitable que le système de majoration de la dotation forfaitaire précédemment en vigueur. Les communes nouvelles perçoivent ainsi pendant trois ans cette dotation spécifique, d'un montant forfaitaire égale à 6 euros par habitant.

**Exemple –** Une commune nouvelle est créée en 2021, et comprend 3 000 habitants. Elle perçoit une dotation d'amorçage de 18 000 € pour cette première année. En 2022, sa population passe à 3 050 habitants : la dotation d'amorçage augmente à 18 300 €. En 2023, la population de la commune a diminué et ne compte plus que 2 950 habitants : la dotation d'amorçage versée pour cette dernière année s'élève alors à 17 700 €. En 2024, la commune ne perçoit plus de dotation d'amorçage.

• *Quelles sont les communes nouvelles concernées ?*
Les modalités de calcul dérogatoires de la DGF s'appliquent à toutes les communes nouvelles, quelle que soit leur procédure de création, regroupant 150 000 habitants ou moins (après la fusion). Ce seuil s'apprécie l'année de création de la commune et n'est pas réévalué par la suite.

• *Quels délais ?*
En application de la loi de finances pour 2020, l'ensemble des communes nouvelles qui se créeront après les élections municipales de 2020 pourront bénéficier du régime décrit ci-dessus pendant trois ans. Il n'existe donc pas de date limite de fusion pour être éligible au « pacte de stabilité », ce qui doit permettre aux équipes municipales concernées de prendre le temps nécessaire à la préparation de la fusion dans de bonnes conditions. Pour des raisons budgétaires et comptables, il est fortement recommandé que la création d'une commune nouvelle intervienne à la date du 1er janvier. C'est également à cette date que sont appréciés les périmètres communaux qui seront utilisés dans le calcul de la DGF pour une année donnée (il est nécessaire de retenir cette date pour garantir que la répartition de la dotation pourra être achevée au 31 mars). Si des communes fusionnent à une date plus tardive, leur fusion ne pourra être prise en compte que l'année suivante.

**Exemples**

**1.** La commune A perçoit une DGF de 5 000 euros en 2022 ; la commune B perçoit 8 000 euros. Elles fusionnent le 1er janvier 2023 pour former une commune nouvelle C. En 2023, 2024 et 2025, la commune C percevra une dotation d'amorçage et ne pourra percevoir une DGF (hors dotation d'amorçage) inférieure à (5 000 + 8 000) = 13 000 euros.

**2.** Au lieu de fusionner le 1er janvier 2023, ces mêmes communes fusionnent le 1er avril 2023. Elles perçoivent donc une DGF 2023 calculée pour chacune d'entre elles. La commune A perçoit par exemple 7 000 euros et la commune B 5 000 euros. En 2024, 2025 et 2026, la commune C percevra une dotation d'amorçage et ne pourra percevoir une DGF (hors dotation d'amorçage) inférieure à (7 000 + 5 000)=12 000 euros.

• *Et après les trois ans ?*

La quatrième année d'existence de la commune nouvelle (déterminée dans les conditions décrites ci-dessus), les dispositions dérogatoires visant à accompagner ses premières années d'existence cessent de s'appliquer. Elle est donc intégralement considérée comme une commune « comme les autres » du point de vue de la DGF et bénéficie donc d'attributions calculées selon les conditions de droit commun. Elle continue de bénéficier, à cet égard, des règles d'encadrement des variations prévues pour chaque dispositif.

**Modalités de calcul de la DGF d'une « commune communauté »**

En application de la loi du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (dite loi « Gatel »), les communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) peuvent être dispensées de l'obligation d'appartenir à un autre EPCI et exercer, sur leur territoire, l'ensemble des compétences communales et intercommunales. Par raccourci, ces communes sont souvent désignées par l'expression de « communes communautés ».

La loi prévoit dans ce cas des modalités de calcul de la DGF spécifiques (sans préjudice de l'application des dispositions du « pacte de stabilité » décrites ci-dessus) afin que cette nouvelle entité puisse percevoir un niveau de ressources lui permettant de faire face à l'ensemble de ses compétences. Ainsi, tant que ces « communes communautés » sont isolées et n'adhèrent pas à un nouvel EPCI, elles perçoivent une DGF intégrant les montants anciennement perçus par le ou les EPCI qu'elles ont remplacés. Aucune condition de population n'est applicable : une « commune communauté » de plus de 150 000 habitants percevra bien ces sommes également.

Plus précisément :

– les montants correspondant à la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle (part CPS) sont versés à l'entité qui perçoit, sur un territoire donnée, la fiscalité professionnelle : soit l'EPCI, sous la forme de la dotation de compensation, soit la commune, au sein de sa dotation forfaitaire. Une « commune communauté » isolée ou qui adhère à un EPCI à fiscalité additionnelle percevra donc ces sommes au sein de sa dotation forfaitaire ;
– pour ce qui concerne les sommes correspondant à la dotation d'intercommunalité, une « commune communauté » isolée percevra une dotation de compétences intercommunales, égale, la première année, à la dotation perçue par l'ancien EPCI l'année précédant la fusion. Tant que la commune reste isolée, elle continue de percevoir cette dotation, dont le montant évoluera en fonction de ses gains ou pertes de population ;
– pour le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), une « commune communauté » n'adhérant pas à un EPCI sera considérée comme une commune isolée. Elle se verra donc calculer un prélèvement et un reversement dans les conditions de droit commun applicables aux communes qui sont dans cette situation.

**Pour la fiscalité locale**, la loi de finances rectificative pour 2015 a apporté des précisions sur les délibérations fiscales des communes nouvelles. Sauf dispositions contraires, la commune nouvelle ou, par des délibérations de principe concordantes prises l'année précédant celle de sa création, les communes et, le cas échéant, l'EPCI à fiscalité propre participant à sa création prennent les délibérations fiscales applicables à compter de l'année suivante sur son territoire.

À défaut de délibérations prises dans ces conditions, les délibérations fiscales adoptées antérieurement par les communes et, le cas échéant, par l'EPCI à fiscalité propre participant à la création de la commune sont maintenues pour l'année où la création de la commune prend fiscalement effet.

**Modalités de l'éligibilité au FCTVA**

La loi portant réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a placé les communes nouvelles sous un régime dérogatoire du FCTVA leur permettant de bénéficier d'un versement anticipé des montants attribués dans le cadre de ce dispositif.

En principe, les communes sont soumises au régime de droit commun, à savoir le versement du FCTVA à compter de deux ans suivant l'année de réalisation de leurs dépenses éligibles, c'est-à-dire, leurs dépenses d'investissement et d'entretien de la voirie et des bâtiments publics.

Les communes nouvelles peuvent dès leur création prétendre à l'attribution de FCTVA l'année même de la réalisation de leurs dépenses éligibles.

Elles doivent alors remplir un état déclaratif trimestriel pour que leur soit versé au cours de l'année le FCTVA.
Toutefois, ce versement anticipé ne s'applique pas aux dépenses réalisées antérieurement à la date de création de la commune nouvelle. Ces dépenses sont toujours soumises au même régime que celles de la commune qui les a réalisées. Ainsi, lorsqu'une dépense a été exécutée par une commune soumise au régime de droit commun (N + 2) ou au régime dérogatoire N + 1, elle reste éligible dans les mêmes conditions, la commune nouvelle étant subrogée dans les droits et obligations des communes fusionnées.

**Exemple –** Une commune A soumise au régime de droit commun N + 2 et une commune B soumise au régime dérogatoire N + 1 font des dépenses en 2019. Elles fusionnent en 2020. La commune nouvelle réalise des dépenses cette même année. Elle recevra donc en 2020 des attributions au titre du FCTVA sur le montant des dépenses qu'elle aura réalisé elle-même mais également pour les dépenses réalisées en 2019 par la commune B. Les dépenses réalisées en 2019 par la commune A ne seront éligibles au FCTVA qu'à partir de 2021.

## 4. ADMINISTRER LES SECTIONS DE COMMUNE

Les sections de commune sont définies par l'article L. 2411-1 du CGCT comme « *toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune* ». Ces sections sont propriétaires de biens immobiliers, mobiliers ou de droits collectifs et leurs membres n'en ont que la seule jouissance collective.
Les sections de communes sont la survivance d'une forme de propriété collective antérieure à la Révolution française.
Des modifications législatives ont été apportées par la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune. Elles clarifient le régime juridique des sections de commune ainsi que les modalités de gestion.

### a. Statut de la section de commune

L'article L. 2411-1 du CGCT consacre la qualité de « personne morale de droit public » de la section de commune, affirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011.
Cet article pose le principe de l'interdiction de constitution de toute nouvelle section de commune.

## b. Définition des membres de la section et des électeurs

L'article L. 2411-1 du CGCT définit les « membres de la section » comme étant les « habitants ayant domicile réel et fixe » sur le territoire de la section. L'article L 2411-3 du CGCT précise la notion d'électeur. Ainsi, les membres de la section sont électeurs lorsqu'ils sont inscrits sur la liste électorale de la commune.

## c. Gestion des biens par le conseil municipal et le cas échéant la commission syndicale

La gestion des biens et des droits de la section est assurée par le conseil municipal et par le maire. Une commission syndicale peut être constituée, qui est un organe de gestion *ad hoc* (L. 2411-12 du CGCT).

### ▷ Constitution de la commission syndicale

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

*Article L. 2411-3 du CGCT*

En application de l'article L. 2411-5 du CGCT, une commission syndicale ne peut être constituée lorsque :
– le nombre d'électeurs est inférieur à vingt ;
– la moitié des électeurs n'a pas répondu à deux convocations successives du préfet dans un intervalle de deux mois ;
– les revenus ou produits minimum annuels de la section de commune sont inférieurs à 2 000 euros de revenus cadastral.

À défaut de commission syndicale, ses prérogatives sont exercées par le conseil municipal.

### ▷ La répartition des compétences pour la gestion des biens de section

L'article L. 2411-2 du CGCT clarifie la répartition des compétences de gestion des biens sectionaux entre, d'une part, le conseil municipal et le maire qui détiennent la compétence de principe et, d'autre part, la commission syndicale lorsqu'elle est constituée.
Selon l'article L. 2411-6 du CGCT, la commission syndicale délibère sur les :
– contrats passés avec la commune de rattachement ou une autre section de cette commune ;

– vente, échange et location pour neuf ans ou plus de biens de la section autres que la vente de biens ayant pour objectif la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation d'un lotissement ou à l'exécution d'une opération d'intérêt public, qui relève de la compétence du conseil municipal ;
– changement d'usage de ces biens ;
– transaction et actions judiciaires ;
– acceptation de libéralités ;
– partage de biens en indivision ;
– constitution d'une union de sections ;
– désignation de délégués représentant la section de commune.

Le conseil municipal a des compétences élargies. Il délibère pour sa part sur :
– la vente de biens de la section ayant pour objectif la réalisation d'un investissement nécessaire à l'exécution d'un service public, à l'implantation d'un lotissement ou à l'exécution d'une opération d'intérêt public ;
– la location de biens de la section consentie pour une durée inférieure à neuf ans ;
– l'adhésion de la section à une association syndicale ou à une autre structure de regroupement foncier ou de gestion forestière.

Lorsque la commission syndicale est constituée, elle est consultée sur ces projets de délibération du conseil municipal.

## d. Procédures de transfert des biens de section et modalités de transfert aux communes

Aux termes de l'article L. 2411-12-2 du CGCT, afin de mettre en œuvre un objectif d'intérêt général et à l'initiative de la commune, le préfet peut transférer dans le patrimoine communal les biens d'une ou plusieurs sections. Les membres de la section peuvent être indemnisés dans les conditions de l'article L. 2411-11 du CGCT.

L'article L. 2411-12-2 du CGCT, prévoit que ce dispositif d'information du public s'étend aux chambres d'agriculture, lorsque le transfert porte sur des biens à vocation agricole ou pastorale.

En cas de déshérence de la section, une procédure de transfert à titre gratuit au profit de la commune est possible dans les conditions de l'article L. 2411-12-1 du CGCT. Elle porte sur les cas suivants :
– en cas de défaut de paiement des impôts sectionaux pendant trois années consécutives ;
– lorsque les électeurs n'ont pas demandé la création d'une commission syndicale alors que les conditions en sont réunies ;
– lorsque moins de la moitié des électeurs a voté lors d'une consultation ;
– lorsqu'il n'existe plus de membres de la section de commune.

Il est interdit de partager les biens de la section entre ses membres Par ailleurs, il existe un dispositif permettant à une section possédant des biens indivis avec d'autres sections de mettre fin à cette indivision.

*Article L. 2411-14 du CGCT*

## e. Règles de gestion des finances de la section de commune

Conformément à l'article 1401 du code général des impôts, le paiement des taxes foncières à la place des habitants est à la charge de la section de commune, propriétaire des biens sectionaux.
L'article L. 2412-1 du CGCT prévoit que lorsqu'il est constitué une commission syndicale, le budget de la section constitue un budget annexe de la commune. Le conseil municipal peut adopter des modifications au projet de budget qui lui est soumis par la commission syndicale. Ces modifications sont soumises pour avis à la commission syndicale.
Les revenus en espèces doivent figurer au sein des recettes portées au budget annexe ou à l'état spécial annexé relatif à la section de commune. Il est précisé que les membres de la section ne peuvent percevoir des revenus en espèces provenant des biens de sections.

*Article L. 2411-10 du CGCT*

## f. Représentation en justice

L'article L. 2411-8 du CGCT dispose que, lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée, le maire peut être habilité par le conseil municipal à représenter la section de commune en justice.
Cependant, dans certains cas, les intérêts de la commune peuvent se trouver en opposition avec ceux de la section. La création d'une commission syndicale spéciale, désignée par le représentant de l'État dans le département, uniquement pour exercer l'action en justice contre la commune, est alors prévue. Cette commission est dissoute lorsque le jugement est définitif.

Chapitre 4

# VOS PARTENAIRES

## L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

### 1. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

L'action territoriale de l'État s'exerce, sauf exception, dans le cadre des circonscriptions administratives que sont la région, le département et l'arrondissement.

C'est au niveau régional que sont pilotées les politiques publiques de l'État sur le territoire, et que sont programmés les crédits d'investissement. C'est l'échelon de la contractualisation pluriannuelle entre l'État et les collectivités locales, et de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires en matière d'emploi, d'innovation, de recherche, de culture, de statistiques publiques, de développement économique et social, et d'aménagement durable du territoire.

Le niveau départemental est chargé de la mise en œuvre de toutes les autres politiques publiques. Enfin, l'arrondissement est le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'État, au plus près des administrés et du territoire.

Concernant le pilotage des politiques publiques, l'autorité du préfet de région sur le préfet de département se traduit par un droit d'évocation, par le préfet de région, des sujets relevant des préfets de département pour lesquels une coordination régionale renforcée est indispensable.

Le préfet de région a autorité sur les directions régionales des administrations civiles de l'État, directions organisées en considération des missions ministérielles, à l'exception des organismes ou missions à caractère juridictionnel, de contrôle des comptes, ou relevant du Garde des Sceaux, ministre de la justice. Cette autorité ne s'applique pas non plus à l'exercice

des missions relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice, des actions d'inspection de la législation du travail et de la détermination de l'assiette et du recouvrement de l'impôt, conformément à l'article 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004.

Le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'État comportant un échelon territorial et figurant sur une liste établie par le décret n° 2012-509 du 18 avril 2012 modifié. C'est le cas par exemple, pour l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) créée le 1er janvier 2020, l'agence nationale de l'habitat (ANAH) ou l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Les services déconcentrés départementaux sont organisés en fonction des besoins des citoyens sur le territoire et des priorités identifiées à cette échelle. L'amélioration de la performance des services (de meilleures prestations à un moindre coût) doit être obtenue par la clarification de l'organisation, par un rapport plus précis, mieux quantifié, entre missions et moyens et par le développement des mutualisations à tous les niveaux, en particulier pour les fonctions support.

## 2. L'ORGANISATION RÉGIONALE ET DÉPARTEMENTALE DE L'ÉTAT

L'organisation territoriale de l'État (OTE) a connu de nombreuses réformes depuis 2007 :

- la réforme de l'administration territoriale (RéATE) qui a procédé à une réorganisation d'ensemble des services déconcentrés de l'État ;
- la réforme de la carte des régions qui a nécessité une adaptation de l'organisation de l'État territorial ;
- le Plan Préfecture Nouvelles Générations (PPNG), chantier ambitieux qui a plus particulièrement impacté l'organisation du réseau des préfectures et sous-préfectures. En s'appuyant sur la généralisation du recours aux télé-procédures ou à des tiers de confiance, le PPNG a réformé profondément les modalités de délivrance des titres que sont la carte nationale d'identité, le passeport, le permis de conduire et la carte grise. Pour ce qui concerne la carte d'identité, les usagers se présentent désormais dans les mairies équipées de dispositifs numériques de recueil des demandes. Celles-ci sont instruites par des plateformes spécialisées ;
- la refonte de l'OTE initiée par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019.

Elle sera amenée à évoluer au cours des prochains mois au regard d'une revue de ses missions et dans l'objectif d'apporter des réponses adaptées aux attentes des citoyens sur tout le territoire national.

## a. Le préfet et la préfecture

Siège de la représentation territoriale de l'État, la préfecture est confortée dans ses missions régaliennes et dans sa vocation interministérielle d'animation et de coordination des politiques publiques et de gestion mutualisée des moyens. Ses missions concernent :

– la permanence, la continuité de l'État et de sa représentation ;
– la garantie du fonctionnement de la vie démocratique, des libertés publiques, et de l'expression des citoyens. La délivrance des titres et la lutte contre la fraude participent également de cette mission ;
– la sécurité et la garantie de l'ordre public ;
– l'appui à la fonction d'arbitrage du préfet dans son rôle de garant de l'utilité publique ;
– les relations avec les collectivités territoriales et le contrôle de légalité ;
– le pilotage de l'action interministérielle et la coordination des politiques publiques ;
– la mise en œuvre des politiques de migration et d'intégration ;
– la régulation de la vie économique et sociale.

Le préfet de département dispose, par ailleurs, d'une compétence générale de mise en œuvre des politiques, au contact direct des élus et des partenaires de l'État, dans le cadre fixé par le préfet de région. Dépositaire de l'autorité de l'État dans le département, il exerce seul la responsabilité de l'ordre public et de la sécurité des populations (coordination par le préfet de zone de défense et de sécurité), du contrôle de légalité et du droit des étrangers.

À l'échelon régional, le préfet de région est responsable du pilotage des politiques nationales et communautaires. À ce titre, il a autorité sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques, à l'exception des matières qui relèvent de la compétence propre de ce dernier (contrôle de légalité, droit des étrangers, ordre public). Il est le garant de la cohérence de l'action des services de l'État dans la région (santé, culture, aménagement…). Il fixe des orientations générales qu'il élabore avec les préfets de département dans la région. Il anime et coordonne l'action des préfets de département. À ce titre, il préside le comité de l'administration régionale (CAR) qui réunit les préfets de département et les chefs de services déconcentrés régionaux de l'État. C'est après l'avoir consulté qu'il arrête le projet d'action stratégique de l'État dans la région. Cette fonction de pilotage consiste également à répartir les crédits de l'État entre départements et à organiser la gestion interministérielle des moyens publics. Le préfet de région prépare également, par ses informations et ses propositions, les politiques de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Ainsi, il est chargé de la négociation puis du déroulement des contrats de projets État-régions (CPER).

## b. L'organisation régionale

L'organisation régionale se compose de huit structures principales :
– la direction régionale des finances publiques (DRFiP) ;
– la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
– la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) présente au niveau départemental sous la forme d'unités départementales ;
– la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui comprend des subdivisions locales sous la forme d'unités départementales ou interdépartementales ;
– la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui comprend des unités départementales voire interdépartementales pour assurer les missions d'inspection du travail ;
– la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;
– le (s) rectorat (s) de région académique composé d'une ou plusieurs circonscriptions académiques ;
- l'agence régionale de santé (ARS), qui est un établissement public et ses délégations départementales.

## c. L'organisation départementale

L'échelon départemental est organisé autour de deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI) relevant des services du Premier ministre. Il comprend en outre les services départementaux de l'éducation nationale, la direction départementale des finances publiques, les services de police et de gendarmerie (direction départementale de la sécurité publique, groupement de gendarmerie départementale et, le cas échéant, direction départementale de la police de l'air et des frontières), les unités départementales (UD) des directions régionales (UD DIRECCTE, UD DRAC, UD DREAL) et la délégation départementale de l'ARS.

### ▷ Les directions départementales interministérielles (DDI)

Échelons de proximité de l'administration territoriale, les DDI créées par le décret du 3 décembre 2009 et mises en place en 2010 dans l'ensemble des départements de métropole, constituent le niveau de mise en œuvre des politiques publiques, en relation directe avec l'usager et le tissu associatif, en fonction des besoins des citoyens sur le territoire (protection des populations, cohésion sociale, développement durable des territoires).

**La direction départementale des territoires (DDT)**
La direction départementale des territoires (et de la mer dans les départements littoraux) regroupe les services de l'équipement, de l'agriculture et, éventuellement, des affaires maritimes. Le bureau de l'environnement ainsi que la mission sécurité routière sont rattachés dans certains départements à la préfecture, et dans d'autres à la DDT.
La DDT est compétente en matière de politiques d'aménagement et de développement durables des territoires. À ce titre, elle met en œuvre les politiques relatives à la promotion du développement durable, aux politiques agricoles, à la prévention des risques naturels. Elle concourt par son action aux politiques en matière d'environnement, d'urbanisme, de logement, de construction et de transport.
Dans les départements littoraux, la DDT se dote d'une délégation à la mer et au littoral pour constituer la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM). À ce titre, elle est également chargée de mettre en œuvre la politique de la mer et du littoral, y compris en ce qui concerne la pêche maritime et les cultures marines.

**La direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)**
La direction départementale de la cohésion sociale rassemble les services de la jeunesse et des sports, ceux chargés de la cohésion sociale et de la politique de la ville, ainsi que la mission départementale aux droits des femmes et à l'égalité. Elle met en œuvre les politiques sociales et celles en faveur de la jeunesse, des sports, de la vie associative et de l'éducation populaire. À ce titre, elle est notamment compétente sur la prévention et la lutte contre les exclusions, les fonctions sociales du logement, la politique de la ville ou l'insertion des personnes handicapées, l'inspection et le contrôle des conditions d'accueil et de fonctionnement des établissements et services sociaux, la promotion et le contrôle des activités physiques et sportives, les politiques de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.
En outre, elle peut être chargée de l'intégration des populations immigrées et de l'organisation de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile.

**La direction départementale de la protection des populations (DDPP)**
La direction départementale de la protection des populations met en œuvre les politiques de protection des populations s'agissant de la sécurité du consommateur, de l'hygiène et de la sécurité des produits alimentaires, de la protection des animaux et de la surveillance biologique. Elle concourt également à la surveillance du bon fonctionnement des marchés, à la prévention des risques sanitaires, des crises, des pollutions, des nuisances et des risques technologiques.
Dans les départements de moins de 400 000 habitants, sauf exception, la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et la direction

départementale de la protection des populations (DDPP) ne forment qu'une seule et même entité : la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Cette direction regroupe alors les missions de ces deux directions départementales interministérielles.

**Les unités départementales (UD) des directions régionales**
La DIRECCTE, la DREAL et la DRAC ont, pour tout ou partie de leurs missions, une organisation régionale avec des unités départementales qui constituent des antennes de proximité non intégrées dans les DDI. Les unités départementales font partie intégrante de la direction régionale.
Les unités départementales de la DIRECCTE sont notamment compétentes en matière de politique du travail et de l'emploi et chargées des actions d'inspection de la législation du travail.
Les unités départementales des DREAL sont compétentes en matière d'instruction des dossiers des installations classées pour la protection de l'environnement et de contrôles sur celles-ci.
Les unités territoriales de la DRAC (architecte des bâtiments de France – ABF) veillent à la préservation des sites classés et des espaces protégés et à la conservation des monuments historiques.

### Réforme de l'organisation territoriale de l'État

(circulaire du Premier ministre en date du 12 juin 2019)
La circulaire a décidé de la réforme de deux réseaux importants à compter du 1er juin 2020 :
1) la création du service public de l'insertion dans une logique de continuum de l'hébergement d'urgence à l'insertion par l'activité économique et l'emploi pour accompagner les personnes en difficulté :
Ce service regroupera au niveau régional, dans une entité unique, les compétences en matière d'insertion sociale des actuelles DRJSCS avec les compétences des DIRECCTE liées à l'accès à l'emploi.
Au niveau départemental, les compétences des DDCS(PP) et des DRDJSCS en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, ainsi que les compétences des unités départementales des DIRECCTE, seront regroupées dans les nouvelles directions départementales interministérielle en charge de l'insertion, de la cohésion sociale, du travail et de l'emploi, l'organisation de l'inspection du travail étant par ailleurs préservés.
2) le recentrage des missions Sport, Jeunesse, et Vie associative, notamment en vue de préparer la mise en œuvre du Service national universel (SNU), en les rapprochant de l'Éducation nationale :
Un délégué régional académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports sera placé auprès du recteur de région académique afin d'animer le réseau des équipes régionales et départementales chargées de ces missions.

Au niveau départemental, s'agissant de la jeunesse, de l'Éducation nationale et de la vie associative, les équipes seront placées dans les directions des services départementaux de l'éducation nationale.

### ▷ L'académie

Depuis le 1er janvier 2020, 17 régions académiques regroupent les 30 académies. Depuis le 1er février 2012, les dénominations « directeur académique des services de l'éducation nationale » (DA-SEN) et « directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale » (DAA-SEN) remplacent les dénominations « inspecteur d'académie-directeur des services départementaux de l'éducation nationale » (IA-DSDEN) et « inspecteur d'académie adjoint » (IAA). Pour tout ce qui ne relève pas directement de l'action éducatrice, le directeur académique est placé sous l'autorité du préfet, représentant de l'État dans le département.

### ▷ La direction départementale des finances publiques

Les directions départementales des finances publiques, sur lesquelles le préfet ne dispose que d'une autorité limitée, assurent la mise en œuvre, dans le ressort territorial du département, sans préjudice des compétences dévolues à d'autres services déconcentrés et services à compétence nationale de la direction générale des finances publiques, des missions dévolues à cette direction générale.

### ▷ Les services chargés de la sécurité intérieure (police et gendarmerie nationales)

Sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire et des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la prévention de la délinquance, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police, anime et coordonne l'action des différents services et forces dont dispose l'État en matière de sécurité intérieure.
Il dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative. Dans le respect du statut militaire pour ce qui concerne la gendarmerie nationale, les responsables départementaux de ces services et unités sont placés sous son autorité et lui rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions en ces matières.

## d. Le comptable public, le conseiller aux décideurs locaux et la direction départementale ou régionale des Finances publiques (DDFiP/DRFiP)

### ▷ Le comptable public, un interlocuteur à vos côtés dans tous les aspects de la vie financière de votre commune ou établissement public

Le comptable public est le responsable du poste comptable qui devient, avec la réforme du réseau de la direction générale des Finances publiques (DGFiP), le « service de gestion comptable » (SGC) ; il tient les comptes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux : il est seul chargé du recouvrement des créances et du paiement des dépenses. Son indépendance garantit la sécurité financière et l'efficacité de ses contrôles. Le détail de ses missions est le suivant.

**La tenue quotidienne de la comptabilité :** elle aboutit à l'élaboration du compte de gestion qui retrace, tous les ans, l'ensemble des opérations conduites par les ordonnateurs locaux et présente la situation patrimoniale de la collectivité locale.

La DGFiP est fortement engagée auprès des collectivités pour produire une information comptable de qualité qui donne une image fidèle de la situation patrimoniale de la collectivité. À ce titre, chaque ordonnateur peut trouver, auprès de son comptable, des outils qui permettent d'analyser ses comptes pour convenir d'actions communes permettant d'en renforcer la fiabilité, notamment dans le cadre d'une convention de services comptable et financier ou d'un engagement partenarial.

Enfin, les comptables des collectivités, qui pratiquent eux-mêmes le contrôle interne dans leurs services, peuvent accompagner les collectivités qui s'engagent dans cette voie essentielle pour la fiabilité des comptes.

**Le recouvrement de toutes les recettes et le paiement de toutes les dépenses de la commune :** le comptable public est la seule personne habilitée à manier les fonds publics des collectivités locales et de leurs établissements publics, activité qu'il exerce après avoir procédé aux contrôles prévus par les lois et règlements et qui engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

**La maîtrise des délais de paiement :** le comptable public est à même de fournir des conseils permettant de prévenir les difficultés au moment du paiement des mandats (ordres de paiement) et de favoriser ainsi le règlement des fournisseurs dans les meilleurs délais. L'amélioration du délai de paiement est d'ailleurs une priorité permanente pour la DGFiP.

**L'exécution des opérations de trésorerie :** le comptable public est seul chargé du maniement des fonds publics et des mouvements financiers imputés sur son compte bancaire ouvert à la Banque de France.

### ▷ Le conseiller aux décideurs locaux (CDL), un cadre de la DGFiP expert du conseil, pour vous accompagner dans vos projets

La DGFiP réorganise ses services déconcentrés avec, notamment, la mise en place progressive de conseillers aux décideurs locaux (CDL) à partir de début 2020 et jusqu'à 2023.

Interlocuteur privilégié des maires et des présidents d'EPCI, le conseiller aux décideurs locaux est le nouvel acteur de proximité par lequel la DGFiP va renforcer son offre de conseil aux collectivités locales. Il propose, en effet, un conseil individualisé et offre des prestations sur mesure adaptées au plus près des besoins de chaque commune.

Rattaché à la DDFiP ou à la DRFiP, le CDL intervient par exemple en matière de :

– conseil budgétaire et comptable sur tous les volets de la gestion financière de la collectivité (recettes, dépenses, qualité budgétaire et comptable, moyens de paiement dématérialisés, certification des comptes, compte financier unique, etc.) ;
– conseil financier (analyses financières, gestion de dette et de trésorerie, tableau de bord financier, aide au financement et co-financement des projets d'investissement, etc.) ;
– conseil fiscal (simulations fiscales, optimisation des bases, information sur les dispositifs de péréquation, information sur la réforme de la taxe d'habitation, etc.) ;
– conseil économique et patrimonial (projets de concession de service public, délégation ou transfert de maîtrise d'ouvrage, projet de cession-acquisition, prise à bail, etc.) ;
– conseil en réingéniérie des processus (impact de la dématérialisation sur les processus comptables et financiers, projets partenariaux, etc.).

Le CDL assure également le relais pour tous les sujets relevant de la DGFiP.

### ▷ À l'appui du comptable public et du conseiller aux décideurs locaux, le réseau des directions départementales et régionales des Finances publiques

Le réseau de la DGFiP bénéficie d'un maillage resserré, au plus près des élus et des usagers. L'organisation territoriale du réseau de la DGFiP évolue afin d'améliorer l'efficacité du service rendu et de s'adapter aux évolutions locales, tout en renforçant encore la proximité.

Dans l'exercice de ses missions quotidiennes auprès des collectivités et établissements publics locaux, le comptable public peut s'appuyer sur des expertises approfondies réalisées par les échelons départementaux ou nationaux de la DGFiP.

Les directions départementales ou régionales des Finances publiques (DDFiP ou DRFiP) assurent le pilotage et l'animation des trésoreries pour la

gestion comptable et financière des collectivités locales et de leurs établissements publics (groupements intercommunaux, établissements publics de santé). Elles interviennent, en particulier, sur les sujets de fiscalité directe locale, de fiscalité des activités commerciales et de dématérialisation. Ainsi, les DDFiP et DRFiP soutiennent les collectivités et établissements publics locaux dans leurs actions de dématérialisation des pièces comptables et justificatives, enjeu majeur car levier d'accélération des procédures, donc d'amélioration du délai global de paiement des dépenses et du taux du recouvrement des recettes.

## e. L'action de l'État dans l'arrondissement

Délégué du préfet dans l'arrondissement, le sous-préfet anime et coordonne l'action de proximité, dans l'arrondissement, des services de l'État : il assure la coordination interministérielle locale, la mise en œuvre territorialisée des politiques publiques, la représentation de l'État. Il veille au respect des lois et règlements, concourt au maintien de l'ordre public et à la sécurité des populations, et participe au contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales (ingénierie territoriale), au service du développement local.
Le sous-préfet peut se voir confier des missions d'intérêt régional par le préfet de région ou des missions locales, le cas échéant hors de l'arrondissement, par le préfet de département.

## f. Un régime spécifique pour l'Île-de-France

L'organisation de l'Île-de-France est régie par le décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Île-de-France.
Quatre directions régionales et interdépartementales ont été créées au niveau régional. Elles cumulent le pilotage des politiques au niveau régional et leur mise en œuvre dans les seuls départements de la petite couronne s'agissant des compétences liées à l'aménagement du territoire et au logement.
Il en résulte une organisation départementale de l'État en Île-de-France différenciée : les départements de la grande couronne sont organisés selon le schéma à trois directions interministérielles comme indiqué à l'article 2 et à l'annexe 1 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles ;
Conformément à l'article 23 du décret du 24 juin 2010, les départements de la petite couronne sont organisés selon un schéma spécifique à deux directions interministérielles : une DDPP et une DDCS dépourvue des missions de logement et d'hébergement qui sont assurées par l'unité départementale

de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL). Les compétences dévolues à la DDT sont exercées pour l'essentiel par l'unité départementale de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA).

## g. L'organisation territoriale de l'État en Outre-mer

L'organisation des services de l'État en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique, à la Réunion, à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon prend en compte les spécificités de ces territoires :

– une organisation des services déconcentrés de l'État de type régional pour les quatre départements et régions d'outre-mer, à l'exception de la Guyane, et pour le Département de Mayotte ;
– en Guyane, une réforme, entrée en vigueur au 1er janvier 2020, vise à créer une interministérialité renforcée et à développer des capacités nouvelles d'accompagnement des territoires et des projets sous l'autorité du représentant de l'État à travers cinq directions générales (respectivement en charge des questions de sécurité, de la coordination des politiques publiques, des moyens, des territoires et de la mer, des populations) ;
– une adaptation spécifique pour Saint-Pierre-et-Miquelon avec deux directions interministérielles.

*Décret n° 2015-1867 du 30 décembre 2015 relatif à l'organisation et aux compétences des services déconcentrés régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale*
*Décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans les départements et les régions d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon*
*Décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Île-de-France*
*Décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles*
*Décret n° 2010-429 du 29 avril 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt*
*Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles*
*Décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi*
*Décret n° 2009-707 du 16 juin 2009 relatif aux services déconcentrés de la direction générale des finances publiques*
*Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement*
*Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements*
*Circulaire du 20 juillet 2010 relative à l'exercice du droit d'évocation par le préfet de région*
*Circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics*
*Circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État*

Chapitre 5

# GÉRER VOTRE BUDGET

## 1. QUELQUES REPÈRES STATISTIQUES : LES FINANCES LOCALES DU BLOC COMMUNAL

Au 1er janvier 2020, le « secteur communal » est constitué de 34 968 communes et de 1 254 groupements à fiscalité propre. Il est le principal acteur de la sphère publique locale : 57 % des dépenses sont issues du secteur communal. Dans cet ensemble, les communes tiennent une place prépondérante (41 % des dépenses).

### a. Les dépenses de fonctionnement

#### ▷ ...selon le niveau de collectivité

En 2019, les communes ont dépensé 69 milliards d'euros pour leur fonctionnement *(tableau 1)*. C'est quasiment le même montant qu'en 2014, au début de la mandature municipale *(graphique 1)*. Les dépenses de fonctionnement ont donc baissé en valeur réelle si l'on tient compte de l'inflation, mais certaines dépenses, notamment les subventions versées, sont de plus en plus prises en charge par les groupements à fiscalité propre (GFP), du fait des transferts progressifs de compétences vers ceux-ci.

#### ▷ ...selon le type de commune

D'une commune à l'autre, la dépense de fonctionnement par habitant varie selon les caractéristiques démographiques, géographiques ou économiques du contexte communal.
Ainsi, elle est plus élevée pour les grandes communes que pour les communes de taille moyenne *(graphique 2)*. Cela provient en partie des charges

dites « de centralité » : les grandes communes mettent en œuvre des services et des équipements qui sont utilisés non seulement par leur population résidente mais aussi par celle des communes avoisinantes.

Graphique 1 – Évolution des dépenses de fonctionnement depuis 2014

*Source : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion et budgets primitifs, budgets principaux.*

Graphique 2 – Dépenses de fonctionnement par habitant selon la taille de la commune

*Source : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion 2018, budgets principaux.*

La gestion de ces charges de centralité nécessite des personnels plus nombreux : 2,1 équivalents temps plein (ETP) pour 100 habitants dans les communes de 50 000 à 100 000 habitants contre seulement 0,8 ETP/100 h. dans celles de moins de 100 habitants. Plus nombreux, les agents des grandes communes sont aussi plus qualifiés : les agents de catégorie A et B représentent 26 % des effectifs des communes de plus de 100 000 habitants contre seulement 8 % dans les communes de moins de 100 habitants.
Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement par habitant des communes de montagne sont plus élevées, du fait de l'entretien des voiries, du déneigement, des consommations d'électricité plus élevées, en particulier dans les petites communes.
Enfin, les communes touristiques – principalement des petites communes – ont des dépenses par habitant plus élevées que les communes non touristiques de même taille, du fait des équipements à maintenir pour accueillir les non résidents ; cette tendance est particulièrement accentuée dans les stations de sport d'hiver.

### ▷ ...selon le type de dépense

Les frais de personnel représentent la première composante des dépenses de fonctionnement des communes (55 %) et ce sont les seules dépenses qui ont augmenté régulièrement depuis 2014 dans le budget de fonctionnement des communes *(graphiques 3)*. La progression est de + 0,8 % en moyenne annuelle ; elle intègre les revalorisations de point d'indice et les protocoles relatifs aux parcours professionnels.
Les achats et charges externes (fournitures, achats de prestations de services, charges locatives, entretien de la voirie et des matériels etc.) représentent 25 % des dépenses de fonctionnement des communes. Leur évolution est moins contrainte que celle des dépenses de personnel. Ces charges ont baissé au début de la mandature, en même temps que les recettes (notamment lors de la baisse des concours de l'État, en lien avec l'objectif de redressement des finances publiques). Elles sont reparties à la hausse ensuite, lorsque les concours ont cessé de baisser, si bien qu'en 2019 les achats et charges externes ont des montants à peu près similaires à ceux de 2014.

Les dépenses d'intervention, qui regroupent les participations obligatoires (services d'incendie notamment) et les subventions versées aux organismes privés, ou publics (CCAS par exemple), représentent en 2019 encore 14 % des dépenses de fonctionnement des communes. Le poids de ces dépenses diminue, car elles sont de plus en plus prises en charge par les groupements à fiscalité propre : ces dépenses représentent ainsi 28 % des dépenses de fonctionnement des GFP.

Les autres dépenses, et en particulier les charges financières, ont beaucoup baissé au long de la mandature, à la suite de l'assainissement des emprunts structurés à haut risque en 2016 et 2017 et de la baisse récente des taux d'intérêt.

Graphique 3 – Dépenses de fonctionnement des communes selon le type de dépense

*Source : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion et budgets primitifs, budgets principaux.*

## b. Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sont davantage cycliques. Au début d'un cycle électoral, la collectivité conçoit les nouveaux projets tandis que les réalisations issues des projets antérieurs se terminent ; pendant les deux premières années, les dépenses diminuent. Ensuite, les nouveaux projets sont engagés et les dépenses d'investissement augmentent jusqu'à la fin du cycle. La dernière mandature a obéi une nouvelle fois à cette tendance récurrente, mais les baisses en début de cycle ont été bien plus accentuées que lors des précédentes mandatures, et la reprise a été plus faible, et plus tardive *(graphique 4)*. L'ampleur de ce mouvement a été le même pour les communes et pour leurs groupements à fiscalité propre.

Graphique 4 – Taux de croissance des dépenses d'investissement du secteur communal, selon la position dans le cycle électoral

*Lecture : la position dans le cycle électoral est indiquée de la façon suivante : N = année de l'élection ; N + 1 = année suivant l'élection ; N - 1 = année précédant l'élection etc.*
*En 2014, les dépenses d'investissement ont baissé de - 12,0 % ; lors des deux précédentes mandatures elles avaient baissé, à ce stade du cycle électoral, de seulement - 2,1 % en moyenne.*
*Source : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion, budgets principaux.*

## c. Les recettes de fonctionnement et d'investissement

Pour financer leur fonctionnement, les collectivités du secteur communal s'appuient avant tout sur la fiscalité. Elle représente les deux tiers des recettes de fonctionnement des communes *(graphique 5)*.
La taxe sur le foncier bâti est le principal élément de la fiscalité des communes (elle représente plus de 40 % de leurs recettes fiscales, contre 37 % pour la taxe d'habitation, qui est progressivement supprimée). Les groupements s'appuient en priorité sur la taxe d'habitation (22 % de leurs recettes fiscales contre seulement 5 % pour la taxe foncière) et surtout sur les impôts auprès des entreprises : contribution foncière des entreprises (CFE, 22 %), cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE, 14 %), taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, 19 %), versement de transport (10 %) notamment.
La progression de ces impôts ne dépend pas toujours des décisions communales, elle est influencée par la revalorisation annuelle des valeurs locatives (pour les impôts fonciers et la taxe d'habitation) et par la conjoncture économique : l'immobilier pour les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et les résultats des entreprises pour la cotisation sur leur valeur ajoutée.
Les collectivités peuvent ajuster certains taux (taxe d'habitation et taxes foncières). Leur évolution suit aussi un cycle lié aux élections : les deux

années après les élections, les taux augmentent sensiblement plus que d'habitude. Cet effet a été plus faible au cours de la mandature actuelle qu'au cours des précédentes *(graphique 6)*.

Graphique 5 – Recettes de fonctionnement des communes selon le type de recette

*Source : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion et budgets primitifs, budgets principaux.*

Graphique 6 – Évolution du taux moyen de taxe sur le foncier bâti dans le secteur communal, selon la position dans le cycle électoral

*Lecture : la position dans le cycle électoral est indiquée de la façon suivante : N = année de l'élection ; N +1 = année suivant l'élection ; N-1 = année précédant l'élection etc.*
*En 2014, le taux moyen de taxe sur le foncier bâti a augmenté de 0,10 point ; lors des trois précédentes mandatures il avait augmenté de 0,13 point.*
*Source : DGCL – Données DGFiP, recensement des états d'imposition (REI).*

Graphique 7 – Évolution des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties des communes : effet base et effet taux

*Lecture : les produits de la taxe foncière ont augmenté de 11,4 % entre 2014 et 2018. Les taux ont augmenté de 2,8 % sur la même période et la valeur des bases de 8,4 %.*
*Source : DGCL – Données DGFiP, recensement des états d'imposition (REI).*

Les concours de l'État, dont la dotation globale de fonctionnement (DGF) est l'élément principal, ont baissé au début de la dernière mandature pour contribuer au redressement des finances publiques. Ces concours ne baissent plus et sont désormais stabilisés ; ils représentent 18 % des recettes des communes en 2018, contre 23 % au début de la mandature. En ce qui concerne les groupements, les concours de l'État ont moins baissé et pèsent encore 26 % de leurs recettes de fonctionnement en 2018.

D'autres recettes viennent s'ajouter à la fiscalité et aux concours de l'État, comme les redevances et les subventions. Ces recettes diverses sont en augmentation depuis 2014, à peu près au même rythme que celui des impôts et taxes (environ + 2 % par an en moyenne) et ont désormais le même poids que les concours de l'État dans le budget des communes *(graphique 5)*. En particulier, les produits de la redevance de stationnement et de post-stationnement dans le secteur communal ont représenté des recettes nouvelles en 2018.

L'ensemble des recettes de fonctionnement est, sauf exception, supérieur aux dépenses et permet de dégager une épargne brute. Les recettes de fonctionnement par habitant sont, comme les dépenses, plus élevées pour les grandes communes que pour les petites. Les recettes fiscales, notamment, bénéficient d'une valeur locative des bases fiscales plus élevée dans

les grandes communes, qui y appliquent des taux en moyenne plus forts. L'épargne brute par habitant est sensiblement du même montant pour les petites communes et pour les grandes *(tableau 2)*. Cette épargne permet de financer les investissements.

D'autres recettes viennent la compléter, comme les subventions d'investissement et les dotations. Certaines ont été créées récemment (la dotation de soutien à l'investissement local, DSIL). L'ensemble de ces recettes d'investissement représente presque le même poids que l'épargne brute dans le financement des investissements du secteur communal. Parmi ces recettes d'investissements, les subventions d'équipement et les dotations sont utilisées plutôt par les petites communes, tandis que les cessions d'immobilisations et les immobilisations financières, ainsi que les fonds affectés à l'investissement (taxe d'aménagement, amendes de police etc.) sont au contraire plutôt le fait des grandes communes *(graphique 8)*.

Graphique 8 – Répartition des recettes d'investissement (hors épargne brute) par type de recette, selon la taille de communes

*Source : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion 2018, budgets principaux.*

## d. Endettement

Les investissements sont «autofinancés» par l'épargne brute et par les recettes d'investissement. Lorsque l'autofinancement n'est pas suffisant, les collectivités peuvent emprunter. Les mouvements respectifs des emprunts et des remboursements de dettes ont abouti à stabiliser l'encours de dette du secteur communal en 2018, après des années d'augmentation. L'endettement des communes diminue désormais, tandis que celui des groupements à fiscalité propre continue d'augmenter.

Mais le simple indicateur d'endettement peut être trompeur. Pour apprécier l'impact réel de l'encours de dette sur le budget de la collectivité, il est préférable de le rapporter à l'épargne brute. Ce ratio, la capacité de désendettement, s'exprime en nombre d'années. Un indicateur qui diminue signifie donc une amélioration de la situation financière.

Rapportée à l'épargne brute, la situation d'endettement s'améliore pour les communes comme pour les groupements à fiscalité propre *(graphique 9)*. Ceux-ci gardent en 2019 un indicateur de désendettement plus favorable que celui des communes, même si ces dernières améliorent leur situation plus rapidement que les groupements. Du point de vue de cet indicateur, les petites communes sont moins endettées (2,2 années pour les communes de moins de 100 habitants en 2018) que les grandes (8,1 ans pour celles de plus de 100 000 habitants) *(tableau 2)*. Les communes de moins de 100 habitants, si elles représentent 9 % des communes, ne représentent toutefois que 0,2 % de l'encours de la dette de l'ensemble des communes et 0,6 % de leurs investissements.

Graphique 9 – Capacité de désendettement*

** Encours de dette / épargne brute. Indicateur exprimé en nombre d'années.*
*Source : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion et budgets primitifs, budgets principaux.*

## e. Les budgets annexes des communes et des GFP

Les budgets annexes, distincts du budget principal proprement dit, mais votés par l'assemblée délibérante, doivent être établis pour certains services locaux spécialisés (eau, assainissement, etc.). Ces budgets permettent d'établir le coût réel d'un service et de déterminer avec précision le prix à payer par ses seuls utilisateurs pour équilibrer les comptes.
Les dépenses totales des budgets annexes des collectivités du secteur communal représentent l'équivalent de 17 % des dépenses totales de leurs budgets principaux. Les budgets annexes sont surtout rattachés aux groupements à fiscalité propre (ils représentent 48 % des dépenses de leurs budgets principaux), tandis que les budgets annexes des communes sont nettement moins conséquents (6 %).
Depuis le début de la mandature, les dépenses des budgets annexes des collectivités du secteur communal ont augmenté plus vite que celles de leurs budgets principaux *(graphique 10)*. Autrement dit, le poids des budgets annexes augmente, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissements.
Les budgets annexes sont en général spécialisés dans une compétence précise. L'activité de ceux des communes concerne fréquemment l'assainissement et la distribution de l'eau. Pour les GFP, ils se concentrent plus souvent dans le domaine de l'aménagement de zones industrielles ou commerciales et des lotissements d'habitation. Si ces budgets sont les plus nombreux, ils ne représentent pas forcément les dépenses les plus importantes. Les budgets annexes consacrés aux transports et ceux relatifs à la collecte des déchets pèsent un poids bien plus important en termes de dépenses, même s'ils sont moins nombreux. Ils sont en général auprès des groupements à fiscalité propre qui disposent de ces compétences.

## f. Les syndicats

Les collectivités peuvent enfin se regrouper en syndicats pour gérer certaines dépenses (ordures ménagères, production et distribution d'énergie, etc.). Les dépenses des syndicats représentent ainsi 15 % des dépenses des budgets principaux du secteur communal, soit quasiment autant que les budgets annexes (17 %). Ces dernières années, le nombre et le poids des syndicats avaient tendance à diminuer au profit des groupements à fiscalité propre, en même temps que certaines compétences étaient progressivement transférées aux GFP. En 2018 toutefois, les dépenses de fonctionnement des syndicats ont augmenté de nouveau, tandis que celles enregistrées dans les budgets principaux se sont stabilisées *(graphique 10)*.

## Graphique 10 – Évolution des dépenses de fonctionnement du secteur communal, selon le type de budgets

*Source : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion.*

## Les finances des communes : l'équilibre des comptes (2018)

*Source : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion-version de juillet 2019, budgets principaux.*

## Tableau 1 - Budgets des communes : montants et évolutions

| en milliards d'euros | 2016 | 2017/ 2016 | 2017 | Données provisoires 2018/ 2017 | 2018 | Estimations 2019/ 2018* | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)** | **67,70** | **+ 0,4 %** | **67,94** | **- 0,5 %** | **67,58** | **+ 0,8 %** | **69,43** |
| Achats et charges externes | 16,35 | + 0,2 % | 16,39 | + 2,1 % | 16,73 | + 2,7 % | 17,23 |
| Frais de personnel | 36,93 | + 1,9 % | 37,61 | + 0,0 % | 37,63 | + 0,6 % | 38,07 |
| Charges financières | 2,11 | - 9,1 % | 1,92 | - 6,7 % | 1,79 | - 7,3 % | 1,67 |
| Dépenses d'intervention | 9,48 | - 3,4 % | 9,16 | - 6,5 % | 8,56 | - 0,6 % | 9,58 |
| Autres dépenses de fonctionnement | 2,83 | + 1,3 % | 2,86 | - 0,2 % | 2,86 | + 0,8 % | 2,88 |
| **RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)** | **78,85** | **+ 0,5 %** | **79,27** | **+ 0,8 %** | **79,90** | **+ 1,4 %** | **82,74** |
| Impôts et taxes | 51,12 | + 1,2 % | 51,71 | + 1,2 % | 52,34 | + 1,8 % | 54,80 |
| - Impôts locaux | 44,51 | + 1,0 % | 44,96 | + 1,8 % | 45,79 | + 2,1 % | 47,04 |
| *(dont : fiscalité reversée)* | *10,79* | *+ 3,4 %* | *11,16* | *- 1,3 %* | *11,02* | | |
| - Autres impôts et taxes | 6,61 | + 2,2 % | 6,75 | - 3,0 % | 6,55 | + 0,0 % | 7,77 |
| Concours de l'État | 14,64 | - 3,2 % | 14,17 | - 0,3 % | 14,13 | + 0,8 % | 14,21 |
| - DGF | 12,43 | - 5,6 % | 11,73 | - 0,4 % | 11,68 | | |
| - Autres dotations | 0,19 | + 27,5 % | 0,25 | + 15,8 % | 0,28 | | |
| - Péréquation et compensations fiscales | 2,02 | + 8,7 % | 2,20 | - 1,6 % | 2,16 | | |
| Subventions reçues et participations | 3,77 | - 1,1 % | 3,73 | - 6,3 % | 3,50 | - 3,4 % | 3,46 |
| Ventes de biens et services | 5,76 | + 1,1 % | 5,82 | + 9,4 % | 6,37 | + 3,2 % | 6,75 |
| Autres recettes de fonctionnement | 3,56 | + 7,7 % | 3,83 | - 7,0 % | 3,57 | - 0,7 % | 3,51 |
| **Épargne brute (3) = (2)-(1)** | **11,15** | **+ 1,6 %** | **11,33** | **+ 8,7 %** | **12,32** | **+ 4,6 %** | **13,31** |
| **Épargne nette = (3)-(8)** | **4,91** | **+ 5,5 %** | **5,18** | **+ 17,7 %** | **6,10** | | **7,03** |
| **DÉPENSES D'INVESTISSEMENT hors remboursements (4)** | **19,29** | **+ 8,5 %** | **20,93** | **+ 5,9 %** | **22,16** | **+ 8,3 %** | **24,07** |
| Dépenses d'équipement | 17,15 | + 8,8 % | 18,67 | + 6,9 % | 19,96 | | |
| Subventions d'équipement versées | 1,17 | - 1,8 % | 1,15 | + 9,2 % | 1,26 | | |
| Autres depenses d'investissement | 0,97 | + 15,1 % | 1,11 | - 14,9 % | 0,95 | | |
| **RECETTES D'INVESTISSEMENT hors emprunts (5)** | **10,11** | **+ 0,7 %** | **10,18** | **+ 10,3 %** | **11,23** | **+ 10,3 %** | **12,48** |
| FCTVA | 2,50 | - 6,3 % | 2,34 | + 9,3 % | 2,56 | + 7,4 % | 2,75 |
| Autres dotations et subventions d'équipement | 4,72 | + 0,5 % | 4,74 | + 11,6 % | 5,29 | + 11,8 % | 5,95 |
| Autres recettes d'investissement | 2,90 | + 6,9 % | 3,10 | + 9,2 % | 3,39 | + 10,1 % | 3,78 |
| **DÉPENSES TOTALES hors remboursements (6) = (1) + (4)** | **86,99** | **+ 2,2 %** | **88,87** | **+ 1,0 %** | **89,74** | **+ 2,7 %** | **93,50** |
| **RECETTES TOTALES hors emprunts (7) = (2) + (5)** | **88,97** | **+ 0,5 %** | **89,45** | **+ 1,9 %** | **91,13** | **+ 2,5 %** | **95,22** |
| **Capacité ou besoin de financement = (7) - (6)** | **+ 1,98** | | **+ 0,58** | | **+ 1,39** | | **+ 1,71** |
| Remboursements de dette (8) | 6,24 | - 1,5 % | 6,15 | + 1,2 % | 6,22 | - 0,5 % | 6,28 |
| Emprunts (9) | 5,62 | + 13,5 % | 6,38 | - 11,1 % | 5,67 | + 6,4 % | 6,01 |
| Flux net de dette = (9) - (8) | - 0,62 | | 0,23 | | - 0,55 | | - 0,27 |
| **DÉPENSES TOTALES (10) = (6) + (8)** | **93,23** | **+ 1,9 %** | **95,02** | **+ 1,0 %** | **95,96** | **+ 2,5 %** | **99,78** |
| **RECETTES TOTALES (11) = (7) + (9)** | **94,59** | **+ 1,3 %** | **95,83** | **+ 1,0 %** | **96,80** | **+ 2,7 %** | **101,22** |
| Variation du fonds de roulement = (11) - (10) | + 1,36 | | + 0,81 | | + 0,84 | | + 1,44 |
| **Dette au 31 décembre (12) [a]** | **64,74** | **+ 0,7 %** | **65,21** | **- 0,4 %** | **64,95** | **- 1,1 %** | **64,67** |
| **Ratios** | | | | | | | |
| Taux d'épargne brute = (3) / (2) | 14,1 % | + 0,1 pt | 14,3 % | + 1,1 pt | 15,4 % | + 0,5 pt | 16,1 % |
| Taux d'épargne nette = [(3) - (8)] / (2) | 6,2 % | + 0,3 pt | 6,5 % | + 1,1 pt | 7,6 % | + 0,6 pt | 8,5 % |
| Taux d'endettement = (12) / (2) | 82,1 % | + 0,2 pt | 82,3 % | - 1,0 pt | 81,3 % | - 1,9 pt | 78,2 % |
| Capacité de désendettement = (12) / (3) | 5,8 ans | - 0,0 an | 5,8 ans | - 0,5 an | 5,3 ans | - 0,3 an | 4,9 ans |

** À champ constant (hors Paris).*

*(a) La dette de l'année N n'est pas exactement égale à la dette de l'année N - 1 augmentée du flux net de dette de l'année N, du fait de certaines différences conceptuelles entre le stock et les flux reportés ici.*

*Source : DGCL. Données DGFiP (comptes de gestion), DGFiP et DGCL (budgets primitifs); budgets principaux.*

## Encadré 1
## L'estimation des comptes des collectivités du bloc communal à partir de leurs budgets primitifs

Cette étude produit une estimation globale des dépenses et des recettes des budgets principaux des communes et de leurs groupements à fiscalité propre pour 2019. Cette estimation s'appuie sur un échantillon de collectivités suffisamment grand pour produire des résultats fiables : toutes les communes de plus de 100 000 habitants, plus de 90 % de celles entre 1 000 et 100 000 habitants, et 85 % de celles de moins de 1 000 h. De même pour les groupements à fiscalité propre (92 % des plus de 100 000 habitants et 89 % des moins de 100 000 h.). À partir des échantillons des budgets primitifs fournis par la DGFiP, on s'appuie sur les collectivités qui sont présentes dans ces échantillons à la fois en 2018 et en 2019, afin d'éviter les distorsions dues aux apparitions et aux disparitions de collectivités. La création en 2019 de la collectivité à statut particulier de la Ville de Paris, en lieu et place de la commune de Paris et du département de Paris, nous oblige à ne pas l'intégrer dans les calculs. Toutes les évolutions sur 2019 sont donc calculées « hors Paris ».

Les évolutions N / N - 1 sont calculées pour chaque strate de populations : 11 strates différentes pour les communes et 5 strates pour les GFP, car les collectivités de chaque strate ont leur propre dynamique d'évolution des dépenses et des recettes (voir *BIS* de la DGCL n° 114). Pour chaque strate, on applique ce taux de croissance au montant enregistré dans les comptes de gestion de N - 1 (ici 2018). On somme ensuite les montants de l'année N ainsi estimés pour chaque strate, afin d'avoir le montant global toutes strates confondues pour l'année N (hors Paris en 2019). On rapporte enfin ce montant global estimé en N à celui enregistré sur l'année N-1 dans les comptes de gestion (hors Paris en 2018) pour avoir le taux de croissance global N / N - 1 (hors Paris en ce qui concerne 2019 / 2018).

Tableau 2 - Budget par habitant des communes en 2018, selon la taille des communes

| Taille des communes | Dépenses de fonctionnement (1) | Recettes de fonctionnement (2) | Épargne brute (3) = (2) - (1) | Dépenses d'investissement hors remboursements (4) | Recettes d'investissement hors emprunts (5) | Capacité (+) ou besoin (-) de financement = [(2) + (5)] - [(1) + (4)] | Remboursements de dette (6) | Emprunts (7) | Dépenses totales (1) + (4) + (6) | Recettes totales (2) + (5) + (7) | Dette au 31 décembre (8) | Capacité de désendettement (8) / (3) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| < 100 h. | 879 | 1 176 | 296 | 587 | 332 | + 41 | 101 | 112 | 1 568 | 1 620 | 666 | 2,2 ans |
| 100-200 h. | 661 | 877 | 216 | 403 | 211 | + 23 | 82 | 86 | 1 147 | 1 173 | 580 | 2,7 ans |
| 200-500 h. | 584 | 753 | 169 | 318 | 164 | + 15 | 72 | 80 | 974 | 997 | 547 | 3,2 ans |
| 500-2 000 h. | 627 | 787 | 160 | 309 | 159 | + 10 | 71 | 71 | 1 007 | 1 016 | 625 | 3,9 ans |
| 2 000-3 500 h. | 732 | 903 | 171 | 330 | 172 | + 13 | 75 | 67 | 1 136 | 1 142 | 716 | 4,2 ans |
| 3 500-5 000 h. | 841 | 1 021 | 180 | 338 | 164 | + 6 | 79 | 72 | 1 257 | 1 256 | 771 | 4,3 ans |
| 5-10 000 h. | 945 | 1 133 | 188 | 316 | 157 | + 29 | 84 | 69 | 1 345 | 1 359 | 850 | 4,5 ans |
| 10-20 000 h. | 1 091 | 1 275 | 184 | 322 | 159 | + 21 | 87 | 73 | 1 501 | 1 507 | 870 | 4,7 ans |
| 20-50 000 h. | 1 228 | 1 412 | 184 | 320 | 171 | + 35 | 102 | 78 | 1 651 | 1 661 | 1 036 | 5,6 ans |
| 50-100 000 h. | 1 317 | 1 521 | 204 | 358 | 207 | + 52 | 132 | 106 | 1 807 | 1 834 | 1 384 | 6,8 ans |
| > 100 000 h. | 1 321 | 1 508 | 188 | 331 | 146 | + 3 | 111 | 125 | 1 763 | 1 780 | 1 521 | 8,1 ans |
| < 10 000 h. | 747 | 921 | 174 | 323 | 164 | + 16 | 76 | 71 | 1 146 | 1 156 | 705 | 4,0 ans |
| > 10 000 h. | 1 241 | 1 430 | 189 | 330 | 167 | + 25 | 107 | 96 | 1 678 | 1 693 | 1 205 | 6,4 ans |
| Ensemble | 996 | 1 177 | 182 | 327 | 166 | + 20 | 92 | 84 | 1 414 | 1 426 | 957 | 5,3 ans |

*Source : DGCL – Données DGFiP, comptes de gestion, budgets principaux.*

## 2. PRÉPARER VOTRE BUDGET

### a. Qu'est-ce que le budget ?

Le budget est le document essentiel sur lequel repose l'organisation financière de la commune. Préparé par l'exécutif local et approuvé par l'assemblée délibérante de la collectivité, le budget est l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses pour une année donnée. Acte prévisionnel, il peut être modifié ou complété en cours d'exécution par l'assemblée délibérante. Il est composé d'un budget principal et possiblement de budgets annexes en fonction des activités gérées par la collectivité.

Le budget autorise ainsi le maire à engager les dépenses dans la limite des crédits votés et à percevoir les recettes votées par le conseil municipal. Dès lors que le budget d'une commune est adopté, seules les dépenses et les recettes qui y figurent peuvent être exécutées sous peine de refus du comptable lequel ne peut être requis par le maire sans justificatifs.

## ▷ Comment le budget est-il élaboré et présenté ?

### Comment le budget est-il structuré ?

D'un point de vue comptable, le budget se présente en deux parties, **une section de fonctionnement** et une **section d'investissement**. Chacune de ces sections doit être présentée **en équilibre**, les recettes égalant les dépenses.

| LE BUDGET DE LA COMMUNE | |
|---|---|
| Dépenses de fonctionnement | Recettes de fonctionnement |
| Dépenses d'investissement | Recettes d'investissement |

### Pourquoi deux sections ?

Schématiquement, la section de fonctionnement retrace toutes les opérations de dépenses et de recettes nécessaires à la gestion courante et régulière de la commune, c'est-à-dire celles qui reviennent chaque année.
Par exemple, en dépenses : les dépenses nécessaires au fonctionnement des services de la commune, les prestations de services extérieurs comme les charges d'entretien, les autres charges de gestion courante, le paiement des intérêts des emprunts.
En recettes : les produits locaux, les recettes fiscales provenant des impôts locaux, les dotations de l'État comme la dotation globale de fonctionnement et les participations provenant d'autres organismes ou collectivités locales.
L'excédent de recettes par rapport aux dépenses, dégagé par la section de fonctionnement, est utilisé en priorité au remboursement du capital emprunté par la collectivité, le surplus constituant l'**autofinancement** qui permettra d'abonder le financement des investissements prévus par la collectivité.

| FONCTIONNEMENT | |
|---|---|
| DÉPENSES | RECETTES |
| Charges à caractère général<br>Charges de personnel<br>Autres charges de gestion courante<br>Charges financières<br>Charges exceptionnelles | Excédent antérieur reporté<br>Produits des services et du domaine<br>Travaux en régie<br>Impôts et taxes<br>Dotations et participations<br>Produits financiers<br>Produits exceptionnels<br>Transferts de charges |
| 023 Virement à l'investissement<br>(= autofinancement brut) | |

La section d'investissement présente les programmes d'investissements nouveaux ou en cours. Elle retrace les dépenses et les recettes ponctuelles qui modifient de façon durable la valeur du patrimoine comme les dépenses concernant le remboursement des capitaux empruntés, les acquisitions immobilières ou les travaux nouveaux (par exemple, construction d'une salle des sports). Parmi les recettes d'investissement, on trouve le FCTVA, les subventions d'investissement, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), les emprunts, le produit de la vente du patrimoine, etc.
La section d'investissement est par nature celle qui a vocation à modifier ou enrichir le patrimoine de la collectivité.

| INVESTISSEMENT | |
|---|---|
| DÉPENSES | RECETTES |
| Capital des emprunts<br>Opérations d'investissement<br>- travaux<br>- acquisitions<br>- constructions | FCTVA<br>DETR<br>DSIL<br>Subventions du conseil régional, du conseil départemental, fonds européens<br>Emprunts |
| | 021 Virement du fonctionnement (= autofinancement brut) |

| ARTICULATION FONCTIONNEMENT/INVESTISSEMENT | |
|---|---|
| **Fonctionnement** | |
| DÉPENSES | RECETTES |
| 023 Virement à l'investissement | |
| **Investissement** | |
| Remboursement des emprunts | Autofinancement brut (minimum obligatoire) |
| DÉPENSES | Autofinancement net* |
| | RECETTES |

** = autofinancement brut – remboursement des emprunts*

**Comment sont classées les opérations ?**
À l'intérieur des deux sections, le classement des opérations de recettes et de dépenses est effectué selon un plan de comptes normalisé qui s'inspire du plan comptable général de 1982.

Le cadre comptable général utilisé par les communes est l'instruction dite « M14 ». Dans chaque nomenclature, dépenses et recettes sont classées, selon leur nature, par chapitre et par article.
Le chapitre est une classification composée de deux chiffres (ex. : chapitre 65). Il existe également des chapitres dits « globalisés » qui regroupent plusieurs chapitres (ex. : 011 qui regroupe les chapitres 60, 61, 62 et une partie du 63).
L'article est une subdivision du chapitre au niveau le plus fin (ex. : article 60611).
La classification par nature est complétée par une codification par fonction. Cette présentation fonctionnelle permet de retracer l'ensemble des recettes et des dépenses d'une collectivité par secteur d'activité.

## b. Quels sont les principes qui guident l'élaboration des budgets communaux ?

### ▷ Principe d'annualité

Chaque année, un budget doit être voté par l'assemblée délibérante. L'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile : il commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre.
Toutefois, l'assemblée délibérante peut apporter des modifications au budget en cours d'année, en votant des *« décisions modificatives »*.
De plus, grâce à la « journée complémentaire », l'assemblée délibérante peut, dans un délai de 21 jours après la fin de l'exercice budgétaire, modifier le budget afin d'ajuster les crédits correspondant d'une part aux dépenses de fonctionnement engagées avant le 31 décembre de cet exercice budgétaire, et d'autre part, aux opérations d'ordre. Ces modifications doivent être achevées au plus tard le 31 janvier suivant la fin de l'exercice budgétaire. (cf. *articles L. 1612-11* et *D. 2342-3* du code général des collectivités territoriales). Les modifications intervenues lors de la journée complémentaire doivent être transmises au préfet dans les 5 jours qui suivent leur adoption. Les mandatements qui découlent de ces ajustements doivent être pris au plus tard le 31 janvier

### ▷ Principe d'antériorité

En principe, le budget doit être voté avant le 1er janvier de l'année auquel il s'applique.
Toutefois, la loi permet que le budget de la commune soit voté jusqu'au 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou jusqu'au 30 avril lorsqu'il s'agit d'une année de renouvellement des conseils municipaux (cf. article *L. 1612-2* du CGCT). Entre le 1er janvier et le vote du budget de l'exercice en cours, le maire peut mettre en recouvrement les recettes de

fonctionnement. Il peut également exécuter les dépenses de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'exercice précédent. Il peut également mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget. Il peut enfin exécuter les dépenses d'investissement dans la limite du quart de celles inscrites au budget précédent, et sur autorisation de l'assemblée délibérante. Pour les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une autorisation de programme, il peut également les mandater dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation de programme (cf. *article L. 1612-1* du CGCT).

### ▷ Principe d'universalité

L'ensemble des recettes est destiné à financer l'ensemble des dépenses. De plus, le budget doit décrire l'intégralité des produits et des charges sans compensation ou contraction entre les recettes et les dépenses.
Il existe certaines dérogations à ce principe, par exemple les dons et legs qui ne peuvent être utilisés que dans un but déterminé.

### ▷ Principe d'unité

Toutes les recettes et toutes les dépenses doivent figurer sur un document unique regroupant toutes les opérations budgétaires et financières de la collectivité.
Toutefois, certains services gérés par la commune peuvent faire l'objet de budgets dits « annexes ». Les budgets annexes doivent être produits à l'appui du budget principal.

### ▷ Principe d'équilibre

Le budget de la commune doit être voté en équilibre réel. Cela suppose que deux conditions soient remplies : d'une part, au sein de la section de fonctionnement comme pour la section d'investissement, les dépenses doivent être égales aux recettes ; d'autre part, l'excédent prélevé sur la section de fonctionnement, ajouté aux recettes propres de la section d'investissement, doit être suffisant pour couvrir le remboursement en capital des annuités de la dette (cf. *article L. 1612-4* du CGCT).
Il convient également que toutes les dépenses présentant un caractère obligatoire et que seules les recettes présentant un caractère certain (par exemple, les subventions ayant fait l'objet d'une décision d'attribution) soient inscrites au budget. Ces dépenses et recettes doivent avoir été évaluées de façon sincère, les dépenses ne devant pas être sous-estimées et les recettes ne devant pas être surestimées.

## c. Les documents budgétaires et le cycle budgétaire annuel

Le calendrier budgétaire s'inscrit dans un cadre réglementaire précis. Les différentes étapes et les différents documents budgétaires sont soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire du préfet.

### ▷ Le débat d'orientation budgétaire

Avant tout vote du budget, en vertu de l'article L.2312-1 du CGCT, les communes de plus de 3500 habitants ont pour obligation d'organiser un débat d'orientation budgétaire (DOB). Ce débat doit se tenir obligatoirement dans un délai de **deux mois** avant l'adoption du budget, selon les conditions fixées par le règlement intérieur du conseil municipal, et doit faire l'objet **d'une délibération spécifique** transmise au préfet pour en attester la tenue. Le délai imposé a pour but de tenir compte des débats qui ont eu lieu afin d'élaborer le budget. Le DOB est un acte préparatoire à l'adoption du budget et constitue selon le juge administratif une **formalité substantielle** dont l'irrégularité ou l'absence peut entacher le budget d'illégalité.

L'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, complète les règles relatives au débat d'orientation budgétaire (DOB) et prévoit la production d'un rapport. Ainsi, l'article *D. 2312-3* résultant du décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 précise le contenu, les modalités de publication et de transmission du rapport sur lequel s'appuie le débat d'orientation budgétaire. Pour les communes d'au moins 3 500 habitants, le rapport d'orientation budgétaire doit comporter :

- les orientations budgétaires envisagées portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement ainsi que les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget et les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'EPCI ;
- la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ;
- des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Les orientations susvisées devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle des niveaux d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Par ailleurs, pour les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport d'orientation budgétaire comporte également des informations relatives à la structure des effectifs, et aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération et la durée effective du travail.

Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

### ▷ L'adoption du budget

Une fois le DOB réalisé, le conseil municipal doit procéder au vote de son **budget primitif**. Il constitue le premier acte du cycle budgétaire. L'assemblée délibérante doit adopter en même temps un budget primitif pour chacun de ses budgets, c'est-à-dire, pour son budget principal et, s'il en existe, son ou ses budgets annexes.

Ainsi, le vote du budget primitif doit ainsi avoir lieu jusqu'à deux mois après la tenue du DOB. En outre, il doit être adopté avant le 1er janvier de l'exercice budgétaire sur lequel il s'applique. Toutefois, en vertu de l'article L.1612-1 du CGCT, il est possible de l'adopter jusqu'au 15 avril de l'exercice budgétaire en cours ou, en année de renouvellement des organes délibérants, jusqu'au 30 avril. Par cet acte, l'ordonnateur est autorisé à effectuer les opérations de recettes et de dépenses inscrites au budget, pour la période qui s'étend **du 1er janvier au 31 décembre de l'année civile**.

Dans l'hypothèse où le budget n'est pas adopté avant le 1er janvier, le maire est en droit de recouvrer les recettes et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite des crédits inscrits au budget de l'année précédente jusqu'à l'adoption du budget. Pour les dépenses d'investissement, jusqu'au 15 avril ou jusqu'à l'adoption du budget, le maire peut mandater jusqu'au quart des crédits ouverts à la section d'investissement du budget de l'année précédente, sur autorisation du conseil municipal.

Selon l'article L.1612-2, les délais indiqués à l'article L.1612-1 du CGCT ne s'appliquent pas lorsque le défaut d'adoption du budget résulte de l'absence de communication d'informations indispensables à l'établissement du budget avant le 31 mars. Celles-ci sont fixées par décret (D.1612-1 CGCT). Dans ce cas, la commune dispose d'un délai de 15 jours à compter de la communication de ces informations pour établir son budget.

Une fois le budget voté, celui-ci doit être transmis au préfet dans les 15 jours suivant son adoption (L.1612-8 du CGCT).

### ▷ Le périmètre des budgets annexes

Le budget d'une commune se compose de son budget principal et s'il en existe, de budgets annexes.

En effet, les budgets annexes sont une dérogation au principe d'unité budgétaire. Ils sont distincts du budget principal de la collectivité et font également l'objet d'une comptabilité propre. Ils retracent les opérations afférentes à une activité particulière gérée par la commune. Pour autant, les budgets annexes ne sont pas indépendants du budget principal.

Un budget annexe doit obligatoirement être créé lorsque la collectivité gère un service public industriel et commercial (SPIC) tel que certains services locaux spécialisés (eau, assainissement, etc.). Il permet d'établir le coût réel d'un service et de déterminer avec précision le prix à payer par les seuls usagers du service pour équilibrer les comptes. Les budgets annexes SPIC sont régis sur certains aspects par des règles spécifiques notamment concernant l'équilibre budgétaire qui est beaucoup plus strict. Toutefois, la commune dispose de la faculté de créer, si elle le souhaite, un budget annexe lorsqu'il s'agit d'un service public administratif que ce soit pour faciliter la gestion de ses activités ou pour retracer la comptabilité d'une activité soumise à la TVA.

Les budgets annexes ne doivent pas être confondus avec les budgets autonomes d'entités rattachées à la commune à l'instar des centres d'action sociale ou des caisses d'école. Ces organismes, qui pour la plupart sont des établissements publics locaux, disposent, en plus de l'autonomie financière, de la personnalité juridique. Leur budget est distinct de celui de la commune et est voté par un organe délibérant qui leur est propre.

### ▷ Les modifications du budget en cours d'exercice

En application de l'article L.1612-11 du CGCT, le conseil municipal peut apporter des modifications au budget en adoptant des décisions modificatives jusqu'au terme de l'exercice budgétaire. Celles-ci permettent d'amender le budget afin d'ajuster les crédits budgétaires en fonction des besoins.

Par ailleurs, un budget supplémentaire doit être adopté par le conseil municipal dès l'adoption du compte administratif clôturant les comptes de l'exercice budgétaire précédent. La commune a pour obligation dès lors qu'est adopté le compte administratif de reporter les résultats dégagés dans son budget dès sa plus proche décision budgétaire ou en tout état de cause avant la fin de l'exercice budgétaire. Il est généralement voté au second semestre de l'année.

Il est toutefois désormais possible pour les communes qui le désirent de reprendre de manière anticipée les résultats de l'exercice antérieur au moment du vote du budget primitif. Dans cette hypothèse, l'adoption d'un budget supplémentaire n'est pas nécessaire, une décision modificative suffira afin d'ajuster les résultats si besoin lorsqu'ils seront connus définitivement.

### ▷ La clôture des comptes

Une fois terminé l'exercice budgétaire, il faut procéder à **la clôture des comptes**. L'arrêté des comptes correspond à l'élaboration et à l'adoption du **compte de gestion** et du **compte administratif** par le conseil municipal (*cf.* 3-d. « Comment la comptabilité de la commune est-elle tenue ? », page 354). Le compte administratif et le compte de gestion du budget principal ainsi que ceux des différents budgets annexes, sont présentés ensemble à l'assemblée délibérante qui les arrête définitivement.

Le comptable public réalise le compte de gestion qui constitue un document de synthèse présentant tous les comptes mouvementés au cours de l'exercice, accompagnés des pièces justificatives correspondantes.

Le maire en tant qu'ordonnateur établit le compte administratif qui retrace l'ensemble des opérations budgétaires réalisées lors de l'exécution du budget. Ainsi, y apparait l'ensemble des recettes et des dépenses réalisées y compris celles qui ont été seulement engagées (restes à réaliser). Le compte administratif est le bilan financier de l'ordonnateur. En outre, le compte administratif permet de déterminer le résultat comptable de l'exercice passé qui sera repris au budget.

Le compte de gestion et le compte administratif sont adoptés **en année N + 1** soit l'année suivant la fin de l'exercice budgétaire pour lequel sont clôturés les comptes. Selon l'article L.1612-12 du CGCT, le compte de gestion doit être transmis par le comptable au plus tard **le 1er juin** de l'année N + 1 et le compte administratif de l'année N doit être lui voté avant **le 30 juin** de l'année N + 1. Le compte de gestion doit obligatoirement être voté avant le compte administratif.

Ils doivent être ensuite transmis au préfet dans les 15 jours suivant leur adoption.

Vue d'ensemble du cycle budgétaire annuel et des documents budgétaires

| | BUDGET DE L'EXERCICE N | EXÉCUTION | |
|---|---|---|---|
| ANNÉE N | BUDGET PRIMITIF<br>Voté avant le 1er janvier (adoption possible jusqu'au 15 avril ou le 30 avril lors du renouvellement) après réalisation du débat d'orientation budgétaire pour les communes de 3 500 habitants et plus.<br>BUDGET SUPPLÉMENTAIRE<br>Si nécessaire et au moment où sont connus les résultats de l'année précédente.<br>DECISIONS MODIFICATIVES<br>À tout moment après le vote du budget primitif. | Du 1er janvier au 31 décembre en investissement<br>Du 1er janvier au 31 janvier de l'année suivante en fonctionnement (journée dite « complémentaire « du 1er janvier au 31 janvier de N + 1) | |
| | | COMPTABILITÉ | |
| | | budgétaire de l'ordonnateur | patrimoniale (trésorerie, tiers) du comptable/ trésorier |
| ANNÉE N +1 | DECISIONS MODIFICATIVES | aboutissent à : | |
| | Possibles **jusqu'au 21 janvier** pour ajustement des crédits nécessaires au mandatement des dépenses de fonctionnement engagées et à l'exécution des opérations d'ordre. | **compte administratif** | **compte de gestion** |
| | | **arrêté des comptes après la journée complémentaire** | |

## ▷ Transparence financière

La loi NOTRe du 7 août 2015 a complété les dispositions du CGCT afin de renforcer les exigences en matière de transparence financière, de nature à permettre un meilleur accès à l'information sur la situation budgétaire et financière des communes par les membres de l'assemblée délibérante et les citoyens.
Ainsi, l'article 107 de la loi NOTRe a prévu à l'article L.2313-1 du CGCT que soit produit et joint au budget primitif et au compte administratif **une présentation brève et synthétique** retraçant les informations financières essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

Les communes ont ensuite obligation de publier ces présentations ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du DOB et **la note explicative de synthèse**, prévue à l'article L. 2121-12, annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, sur leur site internet, lorsque celui-ci existe.
L'article 107 introduit également l'article L.1611-9 du CGCT qui prévoit l'élaboration **d'une étude d'impact pluriannuel** sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement. Cette étude doit être présentée soit à l'occasion du DOB soit du vote d'une décision budgétaire ou soit d'une demande de financement. L'article D. 1611-35 du CGCT précise le seuil, pour chaque niveau de collectivité, à partir duquel cette étude d'impact doit être établie.

Une autre innovation apportée par l'article 107 de la loi NOTRe concerne **le suivi des recommandations** adressées par la chambre régionale après que celle-ci ait rendu son rapport d'observations définitives au maire. En effet, en vertu de l'article L.211-3 du code des juridictions financières (CJF), les chambres régionales des comptes peuvent soumettre aux organismes relevant de leur compétence un contrôle des comptes et de la gestion à l'issue duquel est produit un rapport d'observations définitives (*cf.* fiche n° 189). Le maire doit, dès réception dudit rapport, le présenter au conseil municipal dès sa plus proche réunion. Désormais, l'article L.243-9 du CJF précise que l'exécutif de la collectivité territoriale doit dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante présenter dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes.

Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2017, les métropoles sont soumises à l'obligation de **télétransmettre** à l'application de dématérialisation **Actes budgétaires** leurs documents budgétaires et leur compte administratif en vertu de l'article 74 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

De même, les communes de plus de 50 000 habitants doivent télétransmettre à Actes budgétaires leurs documents budgétaires et leur compte administratif par application de l'article 107-III de la loi NOTRe, cette disposition ayant un caractère obligatoire dans un délai de cinq ans suivant la promulgation de la loi NOTRe, soit pour les exercices budgétaires 2020 et suivants.

Enfin, l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a également renforcé certains mécanismes de maitrise des dépenses publiques favorisant également une meilleure transparence financière.

Il prévoit qu'à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement présente ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement annuel. Cette obligation porte sur le budget principal et l'ensemble des budgets annexes.

En outre, ce même article 13 fixe l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à **1,2 %** par an, sur la période de 2018 à 2022 par rapport à une base 2017. Il prévoit par ailleurs un objectif national d'amélioration du besoin annuel de financement de 2,6 milliards d'euros chaque année sur la même période (soit 13 milliards au total) pour les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre.

## d. Les ressources fiscales

Les ressources de fiscalité directe locale des communes sont principalement composées des taxes dites sur les « ménages » et des impositions professionnelles qui constituent un nouveau panier de ressources fiscales, en remplacement de la taxe professionnelle depuis sa suppression en 2010.
Sous réserve de certaines dispositions législatives qui transfèrent, de droit ou sur délibération, tout ou partie de certaines impositions professionnelles aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont elles sont membres, les communes perçoivent, dans le cadre du droit commun, les principales taxes directes locales suivantes :
– la taxe d'habitation ;
– la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
– la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
– la cotisation foncière des entreprises ;
– la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ;
– les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux ;
– la taxe sur les surfaces commerciales.

### ▷ La taxe d'habitation (TH)

Elle est due pour tous les locaux meublés affectés à l'habitation et leurs dépendances, et pour certains locaux occupés par les collectivités privées ou publiques. Elle est établie, d'après la situation au 1er janvier de l'année d'imposition, au nom des personnes physiques ou morales qui ont la disposition ou la jouissance à titre privatif des locaux imposables. La TH est perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre.

**À noter –** La loi de finances pour 2020 a engagé la suppression totale et définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette suppression sera réalisée par étapes, sur une période allant de 2020 à 2023. Les résidences secondaires resteront taxées au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

### ▷ La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

Elle est due par les propriétaires ou usufruitiers des immeubles bâtis situés en France, d'après la situation au 1er janvier de l'année d'imposition. Par propriétés bâties, il convient d'entendre non seulement les constructions élevées au-dessus du sol, mais également diverses catégories de biens qui ne sont pas des immeubles bâtis (certains terrains et sols notamment). Pour

qu'une imposition à la TFPB soit établie, les immeubles doivent remplir deux conditions :

– être fixés au sol à perpétuelle demeure, de telle façon qu'il soit impossible de les déplacer sans les démolir (tel est le cas si la construction repose sur des fondations ou une assise en maçonnerie ou en ciment) ;
– et présenter le caractère de véritables constructions (y compris les aménagements faisant corps avec elles).

La TFPB est perçue par les communes, les EPCI à fiscalité propre et les départements. La refonte de la fiscalité locale prévue à l'article 16 de la loi de finances pour 2020 prévoit le transfert de la part départementale de la TFPB aux communes à compter de 2021.

**À noter –** La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est une taxe facultative, annexe à la TFPB. Les communes ou leur EPCI à fiscalité propre peuvent, en effet, choisir d'instituer soit la TEOM, soit une redevance (REOM) pour financer le service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères si elles ne le financent pas sur leur budget général. Depuis 2013, les collectivités locales qui ont institué la TEOM peuvent également, sur délibération, y appliquer une part incitative calculée en fonction du volume, du poids et du nombre d'enlèvements et, éventuellement, de la nature des déchets produits. Cette part incitative a notamment pour but d'encourager la réduction et le tri des déchets des ménages.

### ▷ La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)

Elle est établie, d'après la situation au 1er janvier de l'année d'imposition, sur les propriétés non bâties de toute nature situées en France, à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées. Elle est notamment due pour les terrains agricoles, les terrains occupés par les chemins de fer (excepté pour les voies ferrées ne présentant pas un caractère d'utilité publique qui sont imposables à la taxe foncière sur les propriétés bâties), les carrières, mines et tourbières, les étangs, les salines et marais salants ainsi que pour les terrains occupés par les serres affectées à une exploitation agricole. La TFPNB est perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre.

**À noter –** Depuis 2011, il est institué, au profit des communes et des EPCI à fiscalité propre, une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFPNB) sur les carrières, ardoisières, sablières, tourbières, les terrains à bâtir, les rues privées, les terrains d'agrément, parcs et jardins et pièces d'eau, les chemins de fer, canaux de navigation et dépendances et les

sols des propriétés bâties et des bâtiments ruraux, cours et dépendances. Le taux de cette taxe additionnelle est fixe. Les communes et les EPCI à fiscalité propre n'ont aucun pouvoir de taux sur cette taxe.

S'agissant de la TFPB et de la TFPNB, l'imposition est établie pour l'année entière d'après les faits existants au 1er janvier de l'année de l'imposition. Ainsi, les augmentations de matière imposable et les changements de propriétaire en cours d'année ne donnent pas lieu à imposition au titre de l'année au cours de laquelle ils interviennent. Ces modifications sont constatées annuellement au moyen des mutations cadastrales.

### ▷ La cotisation foncière des entreprises (CFE)

Elle correspond à l'ancienne part foncière de la taxe professionnelle. Elle constitue la première composante de la contribution économique territoriale (CET) mise en place à la suite de la suppression de la taxe professionnelle en 2010 (la seconde composante est la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ou CVAE, décrite ci-après). Elle est due chaque année par toutes les personnes physiques ou morales, les sociétés non dotées de la personnalité morale ou les fiduciaires pour leur activité exercée en vertu d'un contrat de fiducie.
La base d'imposition à la CFE est constituée d'un seul élément : la valeur locative de l'ensemble des immobilisations corporelles passibles de taxe foncière dont a disposé le redevable au cours d'une période dite de référence pour les besoins de sa profession. Des réductions sont susceptibles de s'appliquer à la base d'imposition. Dans certains cas, une base minimum peut se substituer à cette base d'imposition servant au calcul de la cotisation minimum. La période de référence retenue pour déterminer les bases de la CFE est constituée, en principe, par l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition. La CFE est établie, dans la généralité des cas, dans chaque commune où le contribuable dispose de locaux.
La CFE est perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre.

Les taux de TH, de TFPB, de TFPNB et de CFE sont votés librement par les assemblées délibérantes des communes et des EPCI à fiscalité propre, sous réserve des règles de lien entre les taux des taxes directes locales prévues par la loi (pour la définition de la règle de lien entre les taux, voir le lexique dans le 4. « Définir votre politique fiscale », page 365).

### ▷ La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

Elle constitue la seconde composante de la contribution économique territoriale. Contrairement à l'ancienne taxe professionnelle, la CVAE frappe la

seule richesse générée par l'entreprise et non le capital nécessaire à l'activité des assujettis.
La CVAE s'applique à toutes les personnes physiques ou morales, ainsi qu'aux sociétés dénuées de la personnalité morale et aux fiduciaires pour leur activité exercée en vertu d'un contrat de fiducie, qui exercent une activité située dans le champ d'application de la CFE, quels que soient leur statut juridique, la nature de leur activité ou leur situation au regard de l'impôt sur les bénéfices.
La CVAE est ainsi due par le redevable qui exerce l'activité au 1er janvier de l'année d'imposition. Toutefois, seules les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152.500 € sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la CVAE. En effet, la CVAE est perçue au niveau national et versée aux collectivités locales à partir d'un taux d'imposition théorique unique égal à 1,5 % de la valeur ajoutée, quel que soit le chiffre d'affaires de l'entreprise assujettie. Néanmoins, l'entreprise est imposable à la CVAE en application non pas du taux d'imposition théorique mais d'un taux effectif d'imposition, inférieur ou égal à 1,5 % obtenu en application d'un barème progressif en fonction de son chiffre d'affaires.
Le taux effectif d'imposition correspond au taux effectivement appliqué à l'entreprise, c'est-à-dire après application du dégrèvement automatique pris en charge par l'État. En effet, les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros bénéficient, sans demande, d'un dégrèvement dont le taux varie en fonction du chiffre d'affaires selon le barème suivant.

| Si le montant du CA HT est : | Le taux effectif d'imposition est égal à : |
|---|---|
| < 500 000 € | 0 % |
| 500 000 € ≤ CA ≤ 3 000 000 € | 0,5 % × [(montant du chiffre d'affaires – 500 000 €) / 2 500 000 €] |
| 3 000 000 € < CA ≤ 10 000 000 € | 0,5 % + [0,9 % × (montant du chiffre d'affaires – 3 000 000 €) / 7 000 000 €] |
| 10 000 000 € < CA ≤ 50 000 000 € | 1,4 % + [0,1% × (montant du chiffre d'affaires – 10 000 000 €) / 40 000 000 €] |
| > 50 000 000 € | 1,5 % |

À la différence de l'ancienne taxe professionnelle, qui était établie par « établissement », c'est l'entreprise qui est assujettie à la CVAE. La loi a posé le principe de la territorialisation de la CVAE, qui repose sur deux paramètres : la valeur locative des locaux et/ou le nombre de salariés exerçant leur activité plus de trois mois par établissement.
La répartition de la CVAE a été modifiée par l'article 89 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016. Désormais, les départements

et les régions reçoivent respectivement 23,5 % et 50 % de la CVAE et le bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre) 26,5 %.
Le principe de base pour déterminer la CVAE due à une collectivité au titre de son budget de l'année N est le suivant : sont pris en compte les versements effectués par les entreprises de son territoire en N - 1, soit les acomptes versés par les entreprises en juin et septembre N - 1 au titre de N - 1, ainsi que la régularisation de l'exercice N - 2 qui doit être versée en mai de l'année N - 1. C'est donc le principe de caisse qui s'applique (les encaissements de l'année civile - 1). Il permet de donner une certaine visibilité aux collectivités sur le niveau de leurs ressources annuelles.

### ▷ L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)

Elle a été créée à la suite de la suppression de la taxe professionnelle, en plus de la contribution économique territoriale, afin de limiter les effets d'aubaine dont auraient pu bénéficier certaines entreprises des secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications. La suppression de la taxe professionnelle aurait, en effet, entraîné, à leur profit, une diminution disproportionnée de leur cotisation fiscale au regard de leur capacité contributive.
L'IFER est constituée de dix composantes. Elle porte sur :
1) les éoliennes terrestres et « hydroliennes » ;
2) les usines de production d'électricité nucléaire ou thermique ;
3) les usines de production d'électricité photovoltaïque ou hydraulique ;
4) les transformateurs électriques ;
5) les stations radioélectriques ;
6) les installations d'acheminement et de stockage du gaz naturel, ainsi que les installations d'acheminement des hydrocarbures et des autres produits chimiques ;
7) les répartiteurs principaux de téléphonie ;
8) le matériel roulant ferroviaire ;
9) le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun en Île-de-France ;
10) les installations de production d'électricité d'origine géothermique.
Les tarifs applicables dépendent de la catégorie d'IFER concernée. Pour les éoliennes terrestres et hydroliennes, les usines de production d'électricité photovoltaïque ou hydraulique, d'électricité nucléaire ou thermique, les tarifs sont fonction de la puissance installée. Pour les transformateurs électriques, ils dépendent de la tension en amont de ceux-ci. Pour les stations radioélectriques, les installations d'acheminement et de stockage du gaz naturel, les tarifs sont fixés par installation. Le montant de l'imposition sur les répartiteurs principaux est, quant à lui, fonction du nombre de lignes en service. Les tarifs sur le matériel roulant ferroviaire ainsi que sur

le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun en Île-de-France sont fixés en fonction des catégories de matériels roulants.
À l'exception des IFER sur les répartiteurs principaux et sur le matériel roulant ferroviaire, exclusivement perçues par les régions, ainsi que des IFER sur les transformateurs électriques et sur les installations et stations de compression du gaz naturel, perçues exclusivement par les communes ou les EPCI à fiscalité propre, les autres IFER sont partagées entre les départements, d'une part, et les communes et leurs groupements, d'autre part.

### ▷ La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)

Elle constitue l'une des ressources fiscales du panier de ressources transférées aux communes et aux EPCI à fiscalité propre après la suppression de la taxe professionnelle en 2010.
Elle est due par les établissements, quelle que soit leur forme juridique, qui ont une activité de vente au détail et qui remplissent les conditions suivantes :
– la date d'ouverture initiale de l'établissement est postérieure au 1er janvier 1960 ;
– l'établissement existe au 1er janvier de l'année au titre de laquelle la taxe est due ;
– la surface de vente au détail (espaces clos et couverts) est supérieure à 400 m² ;
– le chiffre d'affaires des ventes au détail est supérieur ou égal à 460 000 €.

Le montant de la TASCOM est déterminé par application à la surface totale de vente au détail de l'établissement d'un tarif qui varie en fonction du chiffre d'affaires annuel au m², de la superficie et de l'activité.
La taxe sur les surfaces commerciales est perçue au profit de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement imposable ou au profit de l'EPCI.
Depuis le 1er janvier 2012, l'organe délibérant de l'EPCI ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire de la taxe peut appliquer aux montants de la taxe, un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2. Ce coefficient ne peut pas être inférieur à 0,95, ni supérieur à 1,05 au titre de la première année pour laquelle cette faculté est exercée. Il ne pourra ensuite varier de plus 0,05 chaque année.
Les EPCI ou les communes affectataires de la taxe et qui ont délibéré pour instaurer l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des boutiques et magasins situés hors d'un ensemble commercial dont la surface principale est inférieure à 400 m² (prévu à l'article 1388 *quinquies* C du CGI) peuvent porter le coefficient au maximum jusqu'à 1,3 en application du cinquième alinéa du 1.2.4.1 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

## e. Les autres recettes communales

### ▷ La dotation globale de fonctionnement (DGF)

Elle constitue, de loin, la principale dotation de l'État aux communes.
Le montant de la DGF versée aux communes s'est ainsi élevé à 11,8 milliards d'euros en 2019, soit un montant moyen de 164 euros par habitant. Créée en 1979 et réformée depuis à plusieurs reprises (1985, 1993, 2004-2005 notamment), la DGF est issue du regroupement et de la globalisation progressive d'un ensemble de concours versés par l'État aux collectivités, notamment les montants correspondant à la compensation d'anciennes impositions locales supprimées (taxe sur les salaires…). Sa création répondait donc à la volonté de regrouper, en un concours unique et libre d'emploi, un certain nombre de versements financiers de l'État à destination des collectivités qui étaient auparavant dispersés.
Elle constitue donc, à ce titre, le « pivot » des relations financières entre l'État et les collectivités locales et répond à deux objectifs principaux :
- assurer aux communes des ressources relativement stables et prévisibles d'une année sur l'autre ;
- apporter un soutien particulier aux communes faisant face à des charges importantes sans pour autant disposer de ressources suffisantes pour y faire face, par le biais de ce qu'on appelle la péréquation verticale.
En cohérence avec ces deux objectifs, la DGF des communes est composée d'un ensemble de dotations, que l'on peut schématiquement ranger en deux catégories : la dotation forfaitaire d'un côté et les dotations de péréquation de l'autre, répondant pour chacune d'elles aux problématiques de catégories distinctes de communes (rurales, urbaines, d'outre-mer…). L'assimilation qui est parfois faite entre la dotation forfaitaire et la DGF dans son ensemble est donc fausse : la dotation forfaitaire n'en est qu'une composante parmi d'autres, même si son poids demeure majoritaire (environ 60 % du montant total).
Malgré cette diversité, la DGF obéit néanmoins à certains principes communs importants pour la vie budgétaire d'une commune. Cette fiche commence donc par les présenter, avant de décrire succinctement les principales composantes de la DGF ainsi que les déterminants principaux de leur évolution.

#### Principes communs à l'ensemble de la DGF

• *Les représentants des élus locaux sont associés, via le Comité des finances locales, à la répartition de la DGF*

Le Comité des finances locales (CFL) est, depuis 1979, une instance de concertation entre l'État et les collectivités locales sur l'ensemble des problématiques relatives aux finances locales. Il est composé de 43 membres

titulaires, représentant le Parlement, l'État et les différentes strates de collectivités, dont 15 maires, élus par l'ensemble des maires de France pour trois ans.
La loi a doté le CFL de prérogatives particulières en ce qui concerne la répartition de la DGF. Il a par exemple la faculté d'augmenter le niveau des dotations de péréquation verticale au-delà de la progression minimale prévue par le législateur et il lui revient de répartir, le cas échéant, l'augmentation de la dotation de solidarité rurale entre ses trois fractions. Il est, en outre, chargé de contrôler la répartition de la DGF et est ainsi destinataire, chaque année, du bilan de répartition de la dotation. Il rend par ailleurs un avis sur les projets de décret relatifs à la DGF. Enfin, il lui arrive fréquemment d'être une enceinte de réflexion permettant d'élaborer des projets de réforme de certaines dotations, comme ce fut le cas en 2016 pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et comme cela est prévu, en 2020, pour la réforme des indicateurs financiers à la suite de la réforme de la fiscalité locale.
Par l'intermédiaire du CFL, l'ensemble des représentants des élus locaux sont donc associés à la définition des règles présidant à la répartition de la DGF et à leur contrôle.

- *Une dotation dont les montants doivent être rendus disponibles le 31 mars de chaque année*

Au vu de son poids dans les recettes de nombreuses communes, la DGF est considérée comme une information indispensable dont les collectivités doivent pouvoir disposer avant de voter leur budget pour une année donnée. À ce titre et en cohérence avec la date limite d'adoption des budgets primitifs, les montants attribués à chaque commune doivent être rendus publics pour le 31 mars de chaque année.
L'ensemble des montants attribués sont mis en ligne sur le site de la direction générale des collectivités locales (DGCL), à l'adresse suivante : http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/dotations_en_ligne.php. À défaut de publication à cette date (il arrive en pratique que les montants soient mis en ligne dans les tous premiers jours du mois d'avril), la date limite d'adoption des budgets est décalée d'un nombre de jours égal à celui du retard de publication de la DGF.
Cette date du 31 mars s'explique par la nécessité, pour la DGCL, de recenser un nombre important de données, notamment physiques, démographiques et financières dont certaines ne sont disponibles qu'au cours des premiers mois de l'année ou doivent faire l'objet d'un travail de retraitement et de fiabilisation. Est recherchée une adéquation aussi fine que possible entre la situation d'une commune donnée et les montants qui lui seront versés, afin de tenir compte aussi rapidement que possible des changements de situation des communes.

• *Les critères de répartition utilisés*

La DGF est calculée à partir d'un grand nombre de critères (une trentaine environ) qu'on peut regrouper en deux grandes catégories : des critères de ressources et des critères de charges.

Ils sont de nature très variée, démographique (population, nombre d'enfants ou de résidences secondaires…), sociale (nombre de logements sociaux, quartiers prioritaires de la politique de la ville…), financière (potentiel financier, effort fiscal…), physique ou géographique (superficie, classement en zone de montagne, longueur de voirie…) ou bien encore administrative (qualité de chef-lieu de canton ou d'arrondissement, classement en zone de revitalisation rurale…). Certains sont utilisés de manière transversale, dans toutes les dotations ou presque (notamment la population ou les indicateurs financiers), tandis que d'autres sont utilisés de manière plus spécifique dans une dotation, pour traduire la situation particulière d'une catégorie de collectivités (par exemple le classement en zone de revitalisation rurale ou la superficie pour la dotation de solidarité rurale ou le nombre de logements sociaux pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale). Ces critères visent donc à caractériser la diversité de situation des communes entre elles, tout en devant rester suffisamment généraux pour faire l'objet d'un recensement et de comparaisons à l'échelle nationale.

Une mention particulière doit être faite des indicateurs financiers, au vu de leur caractère transversal et de leur possibilité d'utilisation dans l'analyse de la situation financière de votre commune. C'est pour cette raison qu'ils font l'objet de développements spécifiques ailleurs dans le guide (renvoi vers « Quelles sont les conséquences de l'intercommunalité sur la fiscalité des communes ? » et « Quelles sont les marges de manœuvres des élus en matière fiscale ? ») .

En plus des données issues d'autres administrations (comme la DGFiP ou l'INSEE), les préfectures sont chargées d'une partie du recensement de ses critères et il est probable qu'elles se rapprochent de vous pour recueillir un certain nombre d'informations qui seront ensuite utiles au calcul de vos attributions de DGF (par exemple la longueur de voirie classée dans le domaine public de votre commune).

Les textes fixent de manière précise les critères à prendre en compte ainsi que la manière dont ils doivent être utilisés pour la répartition de chacune des dotations, qui, au sein d'une enveloppe fermée, impliquent de comparer les communes entre elles pour déterminer celles qui répondent aux critères d'éligibilité ainsi que le montant qui doit revenir à chaque commune. C'est la DGCL qui centralise l'ensemble des données utiles à la répartition et qui se charge du calcul de la DGF pour l'ensemble des collectivités du pays, à partir des règles de droit évoquées.

• *Modalités de versement*

Les modalités de versement de la DGF obéissent à un certain nombre de règles destinées à permettre aux collectivités de disposer de visibilité sur le niveau de leur trésorerie. La DGF fait l'objet de versements sur les comptes des communes par l'intermédiaire de la direction départementale (ou régionale) des finances publiques.

Certaines dotations font l'objet d'un versement mensualisé : la dotation forfaitaire, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et, depuis 2020, la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer. Ces versements mensuels interviennent, en règle générale, autour du 20 de chaque mois. Pour les cinq premiers mois de l'année (quand la DGF de l'exercice n'a pas encore été notifiée), les dotations sont versées sous la forme d'acomptes, calculés à partir de la dotation perçue l'année précédente. Une fois le niveau de la DGF de l'année connu, les douzièmes restants font l'objet d'un ajustement pour que les montants versés correspondent, ***in fine***, bien aux montants auxquels la commune a droit.

D'autres dotations (dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation) font l'objet d'un versement unique, une fois le montant de la dotation de l'année connu. Il intervient à une date déterminée localement par la préfecture et, en tout état de cause, avant la fin du troisième trimestre de l'année. Ce versement unique a pour objet d'éviter à avoir à demander aux communes de reverser d'éventuels acomptes qui auraient été supérieurs au montant total de la dotation finale.

La DGF est imputée dans la section de fonctionnement du budget des communes bénéficiaires ; elle est libre d'emploi.

• *Les informations à votre disposition pour comprendre le montant de vos dotations*

Comme indiqué ***supra***, la DGF est intégralement mise en ligne à la fin du mois de mars ou au début du mois d'avril, pour chacune de ses composantes, sur une adresse internet unique (http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/dotations_en_ligne.php).

Depuis 2019 et afin de faciliter l'information des élus, la DGF est également mise en ligne, dans les mêmes délais, de façon consolidée, en additionnant les sommes versées au titre de chaque composante (http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/synthese_dgf.php).

Ces informations peuvent également être rendues disponibles sous la forme d'une cartographie, mise en ligne sur le site du ministère chargé des relations avec les collectivités territoriales (https://www.cohesion-territoires.gouv.fr).

Depuis 2018, la DGF est notifiée aux collectivités par le biais d'un arrêté ministériel unique accompagné de tableaux reprenant le montant de toutes les composantes de DGF attribuées aux collectivités (https://www.

journal-officiel.gouv.fr/dae.html), paraissant à la fin du mois de mai ou en juin. La notification se distingue de la mise en ligne en ce qu'elle arrête juridiquement les montants attribués à chaque commune : c'est elle qui vous permet, si vous le souhaitez, d'exercer votre droit au recours contre les montants qui vous sont attribués. Cette notification par arrêté publié au *Journal officiel* permet ainsi de regrouper en un document unique l'ensemble des informations auparavant contenues dans un grand nombre d'arrêtés préfectoraux.

Pour vous aider à comprendre la manière dont le montant de vos dotations a été déterminé, l'administration met plusieurs outils à votre disposition :

– chaque composante de la DGF fait, au mois de mai ou juin, l'objet d'une note d'information, qui en détaille les modalités de calcul ainsi que les valeurs principales pour une année donnée. Elles sont disponibles sur le même site (http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/informations_repartition.php) ;
– l'ensemble des critères utilisés dans la répartition de la DGF, pour toutes les communes de France, sont mis en ligne, dans un format exploitable, depuis 2018 dans les mêmes délais (http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres_repartition.php). Vous pouvez ainsi utiliser ce document pour avoir accès à l'ensemble des données retenues pour calculer la DGF de votre commune ;
– vous sont également transmises, pendant l'été et sous le couvert des préfectures, des fiches DGF individuelles reprenant les seules informations propres à votre commune.

En tout état de cause, si vous avez besoin d'informations complémentaires sur le montant de votre DGF et/ou les raisons de sa variation d'une année sur l'autre, vous êtes invité à vous rapprocher de votre préfecture, qui sera en mesure de vous fournir les renseignements dont vous auriez besoin.

*La DGF peut faire l'objet d'une répartition dérogatoire, selon des critères choisis localement* (faculté, dont la mise en œuvre a été facilitée par la loi de finances pour 2020, voir page 338).

### Les composantes de la DGF des communes et leurs règles d'évolution

• *La dotation forfaitaire – 7,1 milliards d'euros en 2019*

Cette dotation, qui existe depuis 1993, a fait l'objet de diverses réformes qui ont consolidé en son sein des composantes d'origine diverse qui expliquent son niveau actuel et sa diversité entre les communes. Ainsi, jusqu'en 2014, une part de la dotation forfaitaire dépendait de la population de chaque commune et une autre de sa superficie. Cependant, la dotation forfaitaire

tenait aussi compte de composantes historiques consolidées en son sein : une de ses parts (le « complément de garantie ») avait ainsi été calculée, lors de la réforme de 2005, pour garantir à chaque commune un niveau de dotation au moins égal à celui de 2004 majoré de 1 %. Ce faisant, des écarts d'attribution entre les communes remontant à 1993 voire auparavant (par exemple lors de la suppression d'anciennes impositions) ont été figés au sein de la dotation forfaitaire, alors même qu'ils peuvent être largement déconnectés de la situation actuelle. La persistance de ces composantes figées peut ainsi expliquer que deux communes qui paraissent largement similaires en termes de population ou de richesse perçoivent des dotations forfaitaires d'un montant sensiblement différent.

Depuis 2015, les modalités de répartition de la dotation forfaitaire ont été largement simplifiées. Hormis les cas, aujourd'hui plus rares, d'adhésion à ou de retrait d'un EPCI doté d'une fiscalité professionnelle unique, les variations de la dotation forfaitaire s'expliquent aujourd'hui principalement par deux mouvements :

– **l'évolution de la population**. Les hausses ou baisses de population d'une commune viennent, chaque année, majorer ou minorer le montant de la dotation forfaitaire, pour un montant compris entre 64 et 129€ par habitant supplémentaire ou en moins, en fonction de la taille de la commune et afin de refléter le poids croissant des charges de centralité avec l'importance démographique de la commune ;
– une minoration, dite « **écrêtement** », destinée à financer, par redéploiement, les besoins de financement interne au sein de la DGF. Au sein d'une DGF répartie en enveloppe fermée, la progression de certaines composantes (liée, par exemple, à la progression de la péréquation verticale) nécessite de minorer, à due concurrence d'autres composantes. Au vu de leur caractère historique et partiellement figé, ce sont la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI qui sont minorées au sein du bloc communal, pour assurer une meilleure adéquation entre la situation actuelle des communes et les sommes qui leur sont versées *via* les dotations de péréquation. Cet écrêtement est lui-même calculé selon des modalités péréquatrices : il est calculé en fonction de la population et du potentiel fiscal et en sont exonérées les communes dont le potentiel fiscal est le plus faible. Par ailleurs, pour assurer sa soutenabilité, il fait l'objet d'un plafonnement et ne peut dépasser 1 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune.

• *La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) – 2,3 milliards d'euros en 2019*

Cette dotation est destinée aux communes urbaines, identifiées par un nombre d'habitants supérieur à 5 000. Elle est ainsi versée à 10 % des communes de métropole comptant entre 5 et 10 000 habitants et aux deux

tiers des communes de plus de 10 000 habitants. L'éligibilité des communes à cette dotation est déterminée à partir d'un classement qui fait intervenir des critères de ressources et de charges dont certains sont spécifiques aux communes urbaines : le nombre de logements sociaux et d'ayants-droits des aides au logement, le revenu des habitants et le potentiel financier. Pour une commune éligible, le montant de l'attribution dépend de ces mêmes critères, ainsi que de l'effort fiscal et de la population résidant en QPV et en ZFU.
Pour les communes éligibles deux années de suite à cette dotation, la DSU présente la particularité de ne pouvoir baisser d'une année sur l'autre. L'attribution sera donc au moins égale au montant versé l'année précédente. Les sommes correspondant à la progression du montant global de la DSU sont ensuite réparties entre les communes éligibles.
Pour une commune qui cesserait de remplir les conditions d'éligibilité à la dotation (ce qui s'explique principalement par une variation relative des critères décrits ci-dessus), divers mécanismes de garantie existent visant à lisser dans le temps les effets de cette perte d'éligibilité : une commune qui serait dans ce cas serait assurée de percevoir, l'année de sortie, ***a minima*** 50 % du montant perçu l'année précédente.

• *La dotation de solidarité rurale (DSR) – 1,6 milliard d'euros en 2019*
Cette dotation, principalement destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, se décomposent en réalité en trois fractions dont la finalité et les règles de répartition sont distinctes.

LA FRACTION « BOURG-CENTRE »
La fraction « bourg-centre » de la DSR (545 millions d'euros en 2019) a pour objet d'apporter un soutien particulier aux communes exerçant des charges de centralité au sein de leur environnement et devant, à ce titre, disposer des moyens suffisants pour créer ou entretenir une « ***armature de services*** ».
Son éligibilité est donc principalement déterminée à partir de données permettant d'apprécier l'exercice de ces fonctions de centralité : qualité de bureau centralisateur ou de chef-lieu de canton (périmètre 2014) ; poids dans la population du canton (périmètre 2014) ; qualité de chef-lieu d'arrondissement, auquel cas les communes comptant jusqu'à 20 000 habitants peuvent être éligibles. Sont à l'inverse exclues du bénéfice de cette fraction des communes dans l'environnement desquelles se situent d'autres communes qui exercent davantage qu'elles ces charges de centralité (c'est le cas, par exemple, dans des unités urbaines de grande taille ou dans lesquelles se situent un chef-lieu de département).
L'attribution des communes éligibles (environ 4 200 en 2019) est déterminée en fonction du potentiel financier, de l'effort fiscal, de la population

et du classement en zone de revitalisation rurale (lequel majore l'attribution perçue de 30 %). Pour les communes éligibles, l'attribution perçue au titre d'une année ne peut s'écarter d'un tunnel compris entre 90 et 120 % du montant alloué l'année précédente. Les communes qui deviennent inéligibles à cette fraction, notamment à cause de variations de population, sont assurées de bénéficier, l'année de sortie, d'une garantie égale à 50 % du montant perçu l'année précédente.

### LA FRACTION « PÉRÉQUATION »

Cette fraction de la DSR, dont le montant est le plus élevé (645 millions d'euros en 2019) bénéficie en fait à la quasi-totalité des communes de moins de 10 000 habitants : plus de 33 000 d'entre elles y ont été éligibles en 2019. En sont seules exclues les communes dont le potentiel financier moyen est supérieur à deux fois la moyenne de leur strate démographique.
L'attribution des communes éligibles est calculée en quatre parts : une part « potentiel financier », pour 30 % du montant, faisant intervenir le potentiel financier par habitant et l'effort fiscal ; une part « voirie » (30 %), répartie au prorata de la longueur de voirie classée dans le domaine public communal (qui fait l'objet d'un doublement pour les communes de montagne ou insulaires) ; une part « enfants » (30 %), répartie en proportion du nombre d'enfants de 3 à 16 ans résidant dans le commune et une part « potentiel financier superficiaire » (10 %), faisant intervenir le potentiel financier ainsi que la superficie.
Les variations d'attributions, qui peuvent s'expliquer par la variation d'un ou plusieurs des déterminants décrits ci-dessus, sont nécessairement d'une ampleur limitée : les mêmes tunnels d'évolution que ceux de la fraction « bourg-centre » sont ici applicables.

### LA FRACTION « CIBLE »

Créée en 2011, la fraction « cible » de la DSR (324 millions d'euros en 2019) est née du constat que la DSR « péréquation », en raison de son nombre très élevé de bénéficiaires, ne permettait pas d'apporter un soutien suffisamment ciblé en direction des communes en ayant le plus besoin. La fraction « cible » a donc été conçue pour renforcer l'intensité péréquatrice de la DSR : elle est versée à un nombre limité de communes rurales (10 000), reconnues comme les plus fragiles à partir d'un classement faisant intervenir le revenu des habitants et, majoritairement, le potentiel financier moyen.
Pour ces 10 000 communes éligibles, la dotation est répartie selon les mêmes parts que la fraction « péréquation ». Pour les communes qui cessent d'être éligibles à cette fraction, le plus souvent en raison d'une évolution de leur potentiel financier ou du revenu de leurs habitants, la loi de finances pour 2019 a prévu l'attribution, l'année de la sortie, d'une garantie de sortie égale à 50 % du montant perçu l'année précédente.

• *La dotation nationale de péréquation (DNP) – 0,8 milliards d'euros en 2019*

Intégrée en 2004 dans la DGF, la DNP présente la particularité de ne pas être destinée à un « type » particulier de communes (urbaine, rurale…) mais d'assurer une péréquation entre les communes uniquement à partir de leur richesse fiscale potentielle. En plus de la population, les règles d'éligibilité et de répartition de sa part principale font donc principalement intervenir le potentiel financier et l'effort fiscal. Schématiquement, les communes dont le potentiel financier moyen est bas et l'effort fiscal élevé bénéficient donc plus spécifiquement de cette dotation. Les variations d'attribution de cette part font, pour les communes éligibles, l'objet d'un encadrement important : l'attribution d'une année ne peut être supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente ou inférieure à 90 % de ce même montant.

La DNP comporte également une seconde fraction, la part majoration, destinée à la réduction des écarts de richesse mesurés à partir des produits fiscaux perçus à la suite de la suppression de la taxe professionnelle (CVAE, CFE…). Les attributions au titre de cette part font l'objet du même encadrement que pour la part principale.

Une commune qui cesse de remplir les conditions d'éligibilité à cette dotation, ce qui peut s'expliquer par une variation relative des indicateurs décrits ci-dessus, est assurée de percevoir, l'année de la sortie une garantie égale à 50 % du montant perçu l'année précédente au titre de la part principale.

• *La dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) – 0,3 milliards d'euros en 2019*

Toutes les communes d'outre-mer perçoivent une attribution au titre de la péréquation verticale. Celle-ci n'est cependant pas calculée selon les règles de calcul applicables en métropole pour la DSR, la DSU et la DNP car, en plus des questions de disponibilité pour certaines données, ces modalités de répartition ne sont, en règle générale, pas adaptées aux spécificités ultra-marines. Est donc calculée, au profit des communes d'outre-mer, une quote-part de chacune des trois dotations précitées visant à leur attribuer un montant de péréquation verticale supérieur à leur poids démographique dans la population nationale.

Cette quote-part (nommée DACOM) fait ensuite l'objet de modalités de répartition spécifiques selon les territoires concernés.

Pour les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie, la DACOM est répartie entre ces territoires au prorata de leur population. En leur sein, elle est répartie selon des critères distincts propres à leurs spécificités : population, superficie, éloignement, capacités financières…

Dans les départements d'outre-mer (DOM), jusqu'en 2019, la DACOM était répartie entre les DOM au prorata de leur population puis entre leurs communes, également au prorata de leur population ainsi que, de manière plus marginale, des impôts levés sur les ménages.
À la suite de travaux menés, au cours de l'année 2019 une nouvelle architecture de la dotation a été adoptée en loi de finances pour 2020, à partir du constat que les critères de répartition précédemment utilisés n'étaient pas suffisamment péréquateurs et ne permettaient donc pas d'apporter un soutien spécifique aux communes en ayant le plus besoin. La dotation comprend désormais deux composantes :

– une DACOM « socle », répartie selon les critères en vigueur jusqu'en 2019, qui sera progressivement minorée pour alimenter la seconde part de la dotation ;
– une dotation de péréquation, alimentée par la progression des montants de péréquation verticale, par un relèvement du montant de la DACOM et par une part de la DACOM « socle ». Cette dotation est répartie en fonction d'une série de critères destinée à refléter les spécificités des communes d'outre-mer : le nombre de bénéficiaires du RSA et des aides au logement, le nombre d'enfants, le revenu des habitants et le potentiel financier. Une majoration spécifique est aussi destinée à tenir compte des charges de centralité exercées par les chefs-lieux de département et d'arrondissement les plus peuplés.

Par ailleurs, une garantie est mise en place visant à ce que chaque commune perçoive une dotation moyenne au moins égale à celle allouée en 2019.

• *La dotation d'amorçage et la dotation de compétences intercommunales*
Ces deux composantes de la DGF des communes, créées par la loi de finances pour 2020, sont uniquement versées aux communes nouvelles remplissant certaines conditions. Leurs modalités de répartition sont donc précisées dans la partie du guide dédiée aux conséquences financières de la création d'une commune nouvelle.

### ▷ Les recettes hors fiscalité directe et DGF

Les recettes hors fiscalité directe et DGF sont très diversifiées. Elles proviennent pour une grande part d'autres dotations versées par l'État et, pour le reste, de produits d'origines diverses.

**Les autres dotations et concours de l'État** sont notamment les suivants :

– les dotations de soutien à l'investissement local ;
– le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est un prélèvement sur les recettes de l'État qui constitue la principale aide de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement. Cette dotation, versée aux communes et à leurs groupements, assure une compensation, à un

taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale lorsqu'ils ne sont pas considérés comme des assujettis à la TVA. Depuis le 1er janvier 2016, le bénéfice du FCTVA a été élargi à certaines dépenses de fonctionnement : désormais, les collectivités peuvent bénéficier du FCTVA pour leurs dépenses réalisées en matière d'entretien des bâtiments publics et de la voirie publique. Enfin, la loi de finances initiale pour 2020 prévoit en son article 80 l'éligibilité des dépenses de fonctionnement d'entretien des réseaux ;

**La réforme de l'automatisation du FCTVA**

Le principe de l'automatisation du dispositif de FCTVA a été introduit par la loi de finances initiale pour 2018. Cette réforme vise à permettre le calcul des attributions de FCTVA dans le cadre d'une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptables.

L'année 2019 a permis de réaliser les développements informatiques nécessaires à l'automatisation, et de poursuivre la concertation avec les associations représentant les collectivités territoriales, notamment sur l'assiette des dépenses éligibles. La loi de finances initiale pour 2020 prévoit en son article 249 de décaler au 1er janvier 2021 la mise en œuvre de cette réforme, afin d'affiner, en concertation avec les associations d'élus, l'évaluation financière de la réforme et la nouvelle définition de l'assiette d'éligibilité au FCTVA.

– s'y ajoutent d'autres dotations, notamment pour aider les communes en difficulté, ou visant à répartir le montant du produit des amendes de police, ou encore la dotation « élu local », la dotation spéciale instituteurs (DSI) et la dotation de solidarité destinée aux communes touchées par des événements climatiques ou géologiques.

**Les recettes d'origines diverses** sont notamment :
– les produits fiscaux et parafiscaux non gérés par les services fiscaux de la DGFiP : taxe de séjour, taxe locale sur la publicité extérieure, taxe sur la consommation finale d'électricité, etc. ;
– les redevances pour service rendu : redevance d'enlèvement des ordures ménagères, redevance d'eau et d'assainissement, etc. ;
– les produits domaniaux (du domaine public ou privé) : droits de voirie, de stationnement, produits forestiers, loyers, prix de cession, redevances d'occupation, etc. ;
– les produits des ventes mobilières et de services, etc.

Tous ces produits font l'objet de l'émission de titres de recettes par l'ordonnateur, sachant que les dotations sont encaissées avant émission et que la

plupart des autres produits le sont après émission des titres ou par le biais d'une régie de recettes.

### ▷ Le recours à l'emprunt

Aux termes de l'article L.2337-3 du CGCT, les communes peuvent recourir à l'emprunt. Les emprunts correspondent au volume global des dettes contractées à plus d'un an pendant l'exercice.

**Les modalités de souscription d'un emprunt**

Le recours à l'emprunt relève de la compétence de l'assemblée délibérante. Toutefois, cette compétence peut être déléguée au maire (article L.2122-22 du CGCT). Les délégations consenties en matière d'emprunt prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal (telle que fixée notamment par l'article R.26 du code électoral).

> **À noter –** Lorsque l'assemblée délibérante délègue sa compétence en matière d'emprunt à l'exécutif, elle doit fixer avec précision la durée et le champ de la délégation, en particulier les caractéristiques essentielles des emprunts et des opérations qui leur sont liées (y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change) que l'exécutif est autorisé à souscrire dans la perspective de financer les investissements prévus par le budget. Ainsi, une délibération qui ne fixerait pas de limites pourrait être considérée comme irrégulière et, par suite, entraîner l'illégalité des décisions prises par le maire sur le fondement de la délégation que lui a accordé l'organe délibérant (notamment CE, 2 février 2000, Commune de Saint-Joseph, n° 117920 ; CAA Nantes, 18 décembre 1996, Ville d'Orléans, n° 94NT00798 ; TA Lyon, 22 novembre 2000, Borel, n° 9603006).
> **À titre indicatif, un modèle de délibération déléguant à l'exécutif la décision de recours à l'emprunt figure ci-après.**

La loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires fixe le cadre juridique du recours à l'emprunt pour les collectivités territoriales, leurs groupements et les services départementaux en limitant l'accès aux produits les plus simples (article L. 1611-3-1 du CGCT).

**L'emprunt, ressource budgétaire**

Les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique, d'un ensemble de travaux relatifs

à cet équipement ou encore d'acquisitions de biens durables considérés comme des immobilisations. Les emprunts n'ont pas à être affectés explicitement à une ou plusieurs opérations d'investissement précisément désignées au contrat. Ils peuvent être globalisés et correspondre à l'ensemble du besoin de financement de la section d'investissement prévu au budget. En aucun cas l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette. En outre, les dépenses imprévues inscrites à la section d'investissement du budget ne peuvent être financées par l'emprunt (article L. 2322-1 du CGCT). Sous cette réserve, le produit des emprunts prévu au budget primitif peut assurer l'équilibre de la section d'investissement.

**Le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État**

Le contrat d'emprunt étant essentiellement un contrat de droit privé, il ne relève pas du contrôle de légalité (article L. 2131-4 du CGCT) et n'a pas à être transmis au représentant de l'État pour être exécutoire (CE, 12 février 2003, n° 234917, Ministère des Finances). Seules les conventions d'emprunt qui revêtent le caractère de contrat administratif sont soumises à l'obligation de transmission aux services préfectoraux (Articles L. 2131-2 du CGCT).

Toutefois, le représentant de l'État peut demander la transmission de tout document annexe nécessaire à l'appréciation de la légalité des actes pris par les autorités locales (CE, 13 janvier 1988, n° 68166). En cas d'illégalité des délibérations ou décisions de recours à l'emprunt, le représentant de l'État peut adresser un recours gracieux à l'exécutif local pour lui demander de modifier ou de retirer ces actes. À défaut de réponse, dans un délai de deux mois, le préfet peut déférer l'acte devant le tribunal administratif, éventuellement assorti d'une demande de suspension à l'encontre des seuls actes administratifs (CE, 16 décembre 1994, n° 116564, Préfet du Haut-Rhin).

Les contrats d'emprunt relèvent de la catégorie des « autres contrats » de l'article L. 2512-5 du code de la commande publique (CCP) et ne sont dès lors pas soumis aux règles générales de publicité et de mise en concurrence préalables prévues par ce code. Ces contrats demeurent néanmoins des contrats de la commande publique qui doivent, dès lors, respecter les grands principes énoncés au titre préliminaire du CCP. Leur mise en œuvre implique, comme pour les marchés publics d'un faible montant (inférieur à 40 000 HT), une obligation, de bon sens, de veiller à assurer une utilisation optimale des deniers publics, c'est-à-dire d'acheter de manière pertinente. Si une mise en concurrence n'est pas imposée par le code, elle doit être envisagée, à l'appréciation de l'acheteur même sous une forme très allégée, eu égard au caractère fortement concurrentiel de ce secteur d'activité et en fonction de l'importance du montant du contrat d'emprunt.

## Modèle de délibération déléguant à l'exécutif la décision de recourir à l'emprunt

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL
SÉANCE DU .....

**Objet :** Pouvoirs du maire – Délégation du conseil municipal
Vu l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales,
Ayant entendu l'exposé de son rapporteur M. ..... ,
**Après en avoir délibéré**, le conseil municipal,
**Par ..... voix pour, ..... voix contre, ..... abstentions,**
**DÉCIDE** d'adopter les dispositions suivantes :

**Article 1**
Le conseil municipal donne délégation au maire, en matière d'emprunt et de gestion de dette, pendant toute la durée de son mandat, conformément aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales et dans les conditions et limites ci-après définies.

**Article 2**
À la date du ..... *[date du conseil municipal]*, l'encours total de la dette est de ..... €.

**Article 3**
Le maire reçoit délégation aux fins de contracter les emprunts à court, moyen ou long terme destinés au financement des investissements selon les modalités définies ci-après et dans la limite du plafond d'emprunt voté dans le budget annuel.
Néanmoins et en tout état de cause, tout prêt d'un montant de plus de X M€ [ou/et de plus de Y années] devra donner lieu à approbation spécifique du conseil municipal.
Les prêts seront conformes aux dispositions, limites et conditions posées par les articles L. 1611-3-1 et R. 1611-33 du code général des collectivités territoriales concernant les taux et formules d'indexation auxquels peuvent recourir les collectivités territoriales, leurs groupements et les services départementaux d'incendie et de secours lorsqu'ils souscrivent des emprunts auprès des établissements de crédit ou des sociétés de financement.
Eu égard au caractère concurrentiel de ce secteur d'activité, il est procédé à la consultation d'au moins deux établissements de crédit ou sociétés de financement.
Les prêts pourront comprendre une ou plusieurs des caractéristiques ci-dessous :
- la faculté de passer du taux variable au taux fixe ou du taux fixe au taux variable ;

- la faculté de modifier une ou plusieurs fois l'index relatif au calcul du ou des taux d'intérêt ;
- la possibilité de recourir à des opérations particulières, comme des emprunts obligataires ou des emprunts en devises, des droits de tirages échelonnés dans le temps avec faculté de remboursement anticipé et/ou de consolidation ;
- la possibilité d'allonger la durée du prêt ;
- la possibilité de procéder à un différé d'amortissement ;
- la faculté de modifier la périodicité et le profil de remboursement.

*[à compléter ou modifier, le cas échéant, selon la stratégie d'endettement de chaque entité si elle a été préalablement définie]*

Par ailleurs, le maire pourra conclure tout avenant destiné à introduire dans chaque contrat de prêt initial une ou plusieurs des caractéristiques ci-dessus.
Enfin, le maire pourra conclure toute opération de gestion de dette et/ou de refinancement des emprunts, avec ou sans règlement d'une indemnité de remboursement anticipé, dans les mêmes limites que celles décrites ci-dessus.

**Article 4**

Compte-tenu des incertitudes et des fluctuations qu'est susceptible de subir le marché, la commune peut recourir à des instruments de couverture afin de se protéger contre d'éventuelles hausses des taux ou au contraire afin de profiter d'éventuelles baisses.
En conséquence, le conseil municipal donne délégation de compétence au maire, pour négocier et signer tout contrat de couverture du risque de taux répondant à l'objectif précité.
Les contrats de couverture seront conformes aux dispositions et conditions posées par les articles L. 1611-3-1 et R. 1611-33 du code général des collectivités territoriales. Les opérations de couverture des risques de taux pourront être :
- des contrats d'échange de taux (SWAP) ;
- des contrats d'accord de taux futur (FRA) ;
- des contrats de garantie de taux plafond (CAP) ;
- des contrats de taux plancher (FLOOR) ;
- des contrats de garantie de taux plafond et de taux plancher (COLLAR).

En toute hypothèse, les opérations de couverture sont toujours adossées aux emprunts constitutifs de la dette et le montant de l'encours de la dette sur lequel portent les opérations de couverture ne peut excéder l'encours global de la collectivité.
La durée des contrats de couverture ne pourra excéder celle des emprunts auxquels ces contrats sont adossés.
Eu égard au caractère concurrentiel de ce secteur d'activité, il est procédé à la consultation d'au moins deux établissements de crédit ou sociétés de financement.

Pour l'exécution des instruments de couverture, l'assemblée délibérante décide de donner délégation au Maire et l'autorise à :
- lancer des consultations auprès de plusieurs établissements financiers dont la compétence est reconnue pour ce type d'opérations ;
- à retenir les meilleures offres au regard des possibilités que présente le marché à un instant donné, du gain financier espéré et des primes et commissions à verser ;
- à passer les ordres pour effectuer l'opération arrêtée ;
- à résilier l'opération arrêtée ;
- à signer les contrats de couverture répondant aux conditions posées aux alinéas précédents.

**Article 5**

Des primes ou commissions pourront être versées aux contreparties ou aux intermédiaires financiers pour un montant maximum de :
- ..... % de l'encours visé par l'opération pour les primes ;
- ..... % du montant de l'opération envisagée pour les commissions, pendant toute la durée de celle-ci.

ou
- un forfait de ..... euros.

**Article 6**

Le conseil municipal sera tenu informé des contrats conclus dans le cadre de la présente délégation, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.

Fait à ----------, le ---------- *[date du conseil municipal]*
*[nom et qualité du signataire]*

---

**Attention –** Ce document n'est qu'un modèle de délibération-cadre : l'assemblée délibérante peut déléguer tout ou partie ou aucun des domaines susvisés qui ne sont ici présentés qu'à titre indicatif.
En tout état de cause, l'assemblée délibérante ne peut se contenter de recopier les articles L.2122-22, L.1611-3-1 et R.1611-33 du code général des collectivités territoriales : les limites et les conditions d'exercice prévues par le conseil municipal doivent être suffisamment précises pour rendre la délibération valide (notamment Conseil d'État, 12 mars 1975, Commune de Loges-Margueron ; Conseil d'État, 2 février 2000, Commune de Saint-Joseph).

---

## f. La contractualisation financière avec l'État, dite « contrats de Cahors »

Depuis 2018, dans le cadre de la contribution de l'ensemble des administrations au redressement des finances publiques, le Gouvernement a adopté une nouvelle approche fondée sur la confiance dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales : il garantit à ces dernières un maintien des dotations de l'État, en contrepartie :

– de leur effort de maîtrise des dépenses publiques (pas plus de 1,2 % d'augmentation en moyenne) ;
– et de leur contribution à la réduction de la dette publique (article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022).

Le respect de la trajectoire de 1,2 %, en valeur et à périmètre constant, ainsi que la réduction du besoin de financement s'imposent à l'ensemble des collectivités territoriales, quelle que soit leur taille. Les collectivités sont tenues de présenter leurs objectifs à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, en matière d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement et en matière d'évolution du besoin de financement. Le besoin de financement est défini comme la différence entre les emprunts et les remboursements de dette.

Les collectivités territoriales dont les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal sont supérieures à 60 M€/an représentent les deux tiers de la dépense locale, soit 115 milliards €/an. Ces collectivités, au nombre de 321 (régions, départements, métropoles et communes et établissements publics de coopération intercommunale les plus importants), ont été invitées à conclure un contrat avec l'État pour les années 2018 à 2020, comme prévu par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 précitée. Par ailleurs, 17 collectivités dont les dépenses sont inférieures au seuil prévu par la loi se sont déclarées volontaires pour signer un tel contrat.

À cette fin, les contrats déterminent sur le périmètre du budget principal de la collectivité ou de l'établissement :

1° un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ;
2° un objectif d'amélioration du besoin de financement ;
3° et, pour certaines collectivités et EPCI, une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement.

Un mécanisme de reprise financière est prévu en cas de non-respect de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

## g. Les liens financiers internes à l'ensemble intercommunal

### L'ensemble intercommunal comme espace de répartition libre des dotations et fonds, en fonction des spécificités locales

Les dotations et fonds de péréquation, qui sont répartis à l'échelle nationale, sont nécessairement calculés à partir de critères généraux, en nombre limité et utilisables dans tous les territoires du pays. Ils ne peuvent bien sûr tenir compte de l'ensemble des spécificités ou problématiques locales. Le législateur a donc prévu que, localement, les collectivités auraient la possibilité de s'accorder pour mettre en œuvre des répartitions de la DGF ou du FPIC s'écartant des montants calculés en application du droit commun. Ces règles répondent à la volonté de laisser les territoires organiser leurs relations de manière plus libre et moins uniforme, conformément à leurs caractéristiques et à leur projet, tout en préservant des règles de majorité garantissant l'association large des communes à la décision.

#### ▷ Le dispositif de l'attribution de compensation (AC)

L'AC est le principal flux financier existant entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) dont elles sont membres. Ce dispositif a pour finalité de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés entre l'EPCI à FPU et les communes membres.

En effet, le montant de cette compensation résulte de la différence entre la fiscalité économique (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, les fractions d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux revenant au bloc communal, taxe sur les surfaces commerciales, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties et taux additionnels à la taxe d'habitation et aux taxes foncières) et les charges transférées par les communes à l'EPCI à FPU.

À ce titre, préalablement à la fixation de l'AC, à chaque transfert ou restitution de compétence, une évaluation des charges transférées est réalisée par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) de l'EPCI à FPU. Pour ce faire, la CLECT établit un rapport relatif à l'évaluation du coût net des charges transférées dans un délai de neuf mois à partir de la date du transfert de la compétence. Une fois le rapport établi, il est transmis aux communes membres qui approuvent ou rejettent ledit rapport dans un délai de trois mois.

Après adoption du rapport de la CLECT, l'EPCI à FPU fixe le montant des attributions de compensation grâce à l'application de l'une des procédures suivantes :

– soit par une fixation libre du montant de l'attribution de compensation, qui est la procédure de droit commun, qui prévaut sur la procédure de

fixation normée. Dans cas, le montant de l'attribution de compensation est fixée par délibération concordante entre l'EPCI à FPU et les communes membres intéressées. Le rapport de la CLECT ne lie ni l'EPCI à FPU ni les communes membres intéressées à la procédure de fixation libre ;
– soit, à défaut de fixation libre, l'EPCI à FPU fixe le montant de l'attribution de compensation selon la procédure de fixation normée. Dans ce cas, le montant de l'attribution de compensation est fixé à partir de l'évaluation des charges transférées établie dans le rapport de la CLECT. Dans le cadre de la fixation normée, seul l'EPCI à FPU doit délibérer sur le montant de l'attribution de compensation qu'il doit verser à ses communes membres.

Le montant de la compensation initiale est une première fois fixé à la création de l'EPCI à FPU et à chaque fois qu'une nouvelle commune adhère à l'intercommunalité. Par ailleurs, le montant de l'AC initiale est amené à évoluer lors de chaque nouveau transfert ou restitution de compétence.

### ▷ Les possibilités de répartition dérogatoire du FPIC internes à l'ensemble intercommunal

La présentation du FPIC et de ses modalités de calcul à l'échelle de l'ensemble intercommunal et au sein de celui-ci figure à la page dédiée aux conséquences de l'intercommunalité sur les finances des communes.

Par dérogation, l'organe délibérant de l'EPCI peut procéder à une répartition alternative à la répartition de droit commun. Cette répartition peut concerner tant le prélèvement que le reversement et tant le partage des sommes entre la commune et l'EPCI qu'entre les communes elles-mêmes.

**Première possibilité : une répartition dérogatoire « à la majorité des deux tiers » :** par délibération prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, adoptée dans les deux mois qui suivent l'information du préfet, l'EPCI peut :
– moduler la répartition entre l'EPCI et ses communes membres librement sans toutefois s'écarter de plus de 30 % de la répartition de droit commun, Environ 25 % des EPCI concernés font chaque année ce choix ;
– procéder à une répartition entre les communes membres en fonction de trois critères au minimum, mentionné par la loi. Il s'agit de la population, de l'écart du revenu par habitant au revenu moyen par habitant des communes de l'EPCI et de l'écart du potentiel fiscal ou du potentiel financier à la moyenne. L'EPCI peut y ajouter d'autres critères complémentaires. La contribution des communes ne peut cependant pas être majorée de plus de 30 % et leur attribution ne peut être minorée de plus de 30 %. Entre 1 et 6 % des EPCI concernés font chaque année ce choix.

**Seconde possibilité : une répartition dérogatoire « libre » :** la répartition est ici fixée de manière entièrement libre entre l'EPCI et l'ensemble des communes membres ainsi qu'entre les communes membres. Une répartition dérogatoire « libre » peut être adoptée soit :

– par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI prise à l'unanimité dans les deux mois qui suivent l'information du préfet ;
– par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés dans les deux mois qui suivent l'information du préfet mais avec approbation de l'ensemble des conseils municipaux dans les deux mois qui suivent la notification de la délibération de l'EPCI aux conseils municipaux. À défaut de délibération dans ce délai, un conseil municipal est réputé avoir approuvé la répartition proposée.

### ▷ La loi de finances pour 2020 a ouvert des possibilités plus larges de répartition de la DGF au sein d'un EPCI.

La répartition de la DGF entre les communes fait intervenir un très grand nombre de critères de ressources et de charges, qui sont présentés à la page dédiée aux autres recettes communales. La loi de finances 2020 a, sur le modèle de ce qui existait déjà pour le FPIC, prévu la mise en place d'un mécanisme de répartition de la DGF dérogatoire au droit commun entre les communes membres d'un même EPCI. Ce dispositif s'ajoute à celui qui avait été prévu par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), visant à une mise en commun intégrale des sommes de DGF perçues par les communes puis à son reversement entre les différentes communes selon des critères de potentiel fiscal et de revenu. Dans le dispositif de la loi RCT, cette mise en commun doit avoir été approuvée par délibération concordante de l'EPCI et de toutes les communes membres. La loi MAPTAM a, quant à elle, prévu des conditions de majorité plus souples dans les métropoles pour mettre en œuvre ce mécanisme.

Pour sa part, le recours à des critères locaux prévu par la loi de finances pour 2020 prend la forme, dans les deux mois suivant la mise en ligne des montants de DGF, d'une proposition de l'EPCI aux communes portant sur le quantum de DGF communale à mettre en commun ainsi que sur les critères choisis pour procéder à la répartition dérogatoire. Cette proposition prend la forme d'une délibération adoptée à la majorité des suffrages exprimés.

Dans les deux mois qui suivent la notification de cette délibération, les conseils municipaux peuvent s'opposer à cette proposition. Si aucun rejet n'a été exprimé, l'organe délibérant de l'EPCI adopte, à la majorité de deux tiers des suffrages exprimés, la répartition définitive des sommes ainsi mises en commun selon les critères proposés aux communes.

En tout état de cause, la différence entre le montant de DGF calculé pour une commune selon le droit commun et l'attribution résultant de la

délibération de l'EPCI ne peut être supérieure à 1 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de la commune, constatées dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice.

### ▷ Les fonds de concours versés dans le cadre de l'intercommunalité

Le fonds de concours est un mécanisme de financement croisé qui permet le versement de subventions entre les EPCI dotés ou non d'une fiscalité propre et leurs membres, pour la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement.

**Les EPCI autorisés à constituer des fonds de concours**

En principe, un établissement public de coopération intercommunale ne peut intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres (principe de spécialité et d'exclusivité). Et inversement, les communes ne peuvent plus agir dans les domaines de compétences qu'elles ont transférées.

Par dérogation à ce principe, la loi autorise les EPCI à fiscalité propre à constituer des fonds de concours au bénéfice de leurs communes membres et à recevoir également de leurs communes membres des fonds de concours selon les dispositions suivantes :

– pour les métropoles, article L. 5217-7- I du CGCT (par renvoi à l'article L.5215-26 du CGCT) ;
– pour les communautés urbaines, article L.5215-26 du CGCT ;
– pour les communautés d'agglomération, VI de l'article L.5216-5 du CGCT ;
– pour les communautés de communes, V de l'article L. 5214-16 du CGCT.

De même, cette faculté est ouverte pour certains syndicats dans des cas limités et strictement encadrés par la loi. Il peut en être fait usage pour les compétences suivantes :

– établissement et exploitation d'un réseau de communication électronique par un syndicat mixte ouvert ou fermé selon l'article L. 5722-11 du CGCT ;
– aménagement, entretien et gestion des ports non autonomes par un syndicat mixte ouvert ou fermé selon l'article L.5722-10 du CGCT à l'exception des dépenses de fonctionnement ;
– distribution publique d'électricité pour les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements, ou d'établissements publics de coopération intercommunale selon les articles L.5212-24, L.5212-26 et L.5722-8 du CGCT.

Pour les syndicats compétents en matière d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité, l'article 259 de la loi n° 2018-1317 de finances pour 2019 a modifié l'article L.5212-26 du CGCT en étendant la possibilité de constituer des fonds de concours pour la réalisation ou le

fonctionnement d'un équipement en matière de transition énergétique, c'est-à-dire, destiné au développement de la production d'électricité par des énergies renouvelables, de maîtrise de la consommation d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre.

**Les conditions de constitution d'un fonds de concours**

Le versement de fonds de concours nécessite de respecter trois conditions cumulatives :

– le fonds de concours doit nécessairement avoir pour objet de financer directement la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. Il peut cependant financer à la fois des dépenses d'investissement pour la réalisation d'un équipement et des dépenses de fonctionnement afférentes à cet équipement ;
– le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée par le bénéficiaire du fonds, hors subventions, et prend en compte l'impact de la TVA. Par conséquent, le bénéficiaire ne peut percevoir un fonds de concours dont le montant est supérieur à sa part de financement. Pour les fonds de concours régis par l'article L.5212-26 du CGCT (syndicats compétents en matière d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité), il est prévu que le montant total ne peut excéder les trois quarts du coût hors taxes de l'opération concernée ;
– le fonds de concours doit avoir donné lieu à des délibérations concordantes, adoptées à la majorité simple, entre le conseil communautaire et le ou les conseils municipaux concernés.

## h. Le paysage fiscal en 2020 et la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation

L'article 16 de la loi de finances pour 2020 a procédé à une refonte de la fiscalité locale. Les principes généraux de cette refonte sont les suivants :

– 80 % des foyers fiscaux ne paieront plus de taxe d'habitation (TH) sur leur résidence principale en 2020, quand bien même ils résideraient dans une commune ou une intercommunalité ayant augmenté son taux ou baissé ses abattements depuis 2017 ;
– plus aucun foyer fiscal ne paiera de taxe d'habitation sur sa résidence principale en 2023. Les 20 % de foyers fiscaux continuant de payer une taxe d'habitation sur leur résidence principale en 2020 seront progressivement exonérés – à hauteur de 30 % en 2021, de 65 % en 2022 et de 100 % en 2023.
– le nouveau schéma de financement des collectivités locales entrera en vigueur le 1er janvier 2021 : en 2021 et en 2022, la taxe d'habitation sur

les résidences principales acquittée par les 20 % de foyers fiscaux restant assujettis sera imputée au budget de l'État.

### ▷ Le nouveau schéma de financement des collectivités locales repose sur le transfert de la part départementale de taxe foncière (TFPB) aux communes et sur l'octroi d'une fraction de TVA aux intercommunalités et aux départements

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales représente une perte de recettes fiscales de 15,2 Md€ pour les communes et de 6,9 Md€ pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, compensations d'exonérations incluses*.

Pour les communes, la suppression de la taxe d'habitation sera compensée par le transfert à leur profit de la TFPB aujourd'hui perçue par les départements. Le montant de cette dernière s'élevait à 14,2 Md€ en 2018. Un financement complémentaire pris en charge par l'État, dont le montant représentera environ 340 M€**, permettra une compensation intégrale de la suppression de la taxe d'habitation.

Pour certaines collectivités à statut particulier, les EPCI à fiscalité propre et les départements, les pertes de TH et de TFPB seront compensées par le versement à leur profit d'une fraction du produit de la TVA, qui sera annuellement indexée sur la dynamique nationale de cette imposition.

Ce nouveau schéma de financement entrera en vigueur au 1er janvier 2021. Il impose quelques ajustements temporaires du pouvoir de taux et d'assiette des collectivités locales :

– pour éviter la dissociation entre les taux de taxe d'habitation sur les résidences principales et les résidences secondaires, ces taux seront gelés à leur niveau de 2019 entre 2020 et 2022 ;
– le pouvoir d'assiette des communes sur la taxe d'habitation sera gelé en 2020 ;
– les mécanismes d'intégration fiscale progressive des taux de taxe d'habitation liés à la création d'une commune nouvelle ou à l'évolution du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre seront suspendus entre 2020 et 2022. Ils reprendront à compter de 2023 tels qu'ils auraient été conduits en 2020 en l'absence de la refonte de la fiscalité locale.

---

* Valeurs de l'exercice 2018.

** La Ville de Paris bénéficiera d'une compensation sous la forme d'une fraction de TVA qui permettra de limiter cette participation à 340 M€.

### ▷ Le mécanisme de compensation institué pour les communes repose sur un coefficient correcteur garantissant à chacune de percevoir le même montant de recettes avant et après la réforme

Le montant de la compensation versé aux communes et aux EPCI à fiscalité propre sera égal au produit entre leurs bases d'imposition de 2020 et le taux de taxe d'habitation adopté en 2017. Tous les EPCI à fiscalité propre et toutes les communes bénéficieront d'une compensation intégrale de leur perte de recette de taxe d'habitation issue de ces paramètres.

Le transfert de la TFPB des départements et le financement complémentaire versé par l'État permettront aux communes, à l'échelle nationale, de bénéficier d'une compensation intégrale de leur perte de taxe d'habitation. Néanmoins, en l'absence de mécanisme de correction, le transfert de la TFPB départementale aurait conduit chaque commune à être soit surcompensée, soit sous-compensée. Une commune surcompensée aurait perçu davantage de TFPB départementale qu'elle n'a perdu de taxe d'habitation ; une commune sous-compensée aurait perçu moins de TFPB départementale qu'elle n'a perdu de taxe d'habitation. Environ 24 650 communes auraient été surcompensées et 10 700 communes auraient été sous-compensées.

Un coefficient correcteur est calculé pour chaque commune afin d'assurer cette compensation. Le montant de la surcompensation des communes *a priori* surcompensées sera prélevé et reversé, sous la forme d'un complément, aux communes *a priori* sous-compensées par l'intermédiaire d'un coefficient correcteur qui s'appliquera annuellement au produit de la TFPB perçu par chaque commune. Ces montants de prélèvement et de reversement seront indexés sur la dynamique individuelle des bases d'imposition des communes. Le coefficient correcteur sera figé pour chaque commune.

---

**La formule de calcul du coefficient correcteur** est égale au rapport entre les ressources perçues par la commune avant et après la réforme **(A/B)** :

- [(bases de TH 2020 × taux de TH 2017) + (compensations d'exonérations de TH perçues par la commune en 2020) + (moyenne des montants des rôles supplémentaires de THRP de 2018, 2019 et 2020) + (produit de TFPB communal 2020)] **(A)** ;
- [(produit de TFPB départementale perçue sur le territoire de la commune en 2020) + (compensations d'exonérations de TFPB versées au département en 2020 issues du territoire de la commune) + (moyenne des montants des rôles supplémentaires de TFPB de 2018, 2019 et 2020 perçus par le département sur le territoire de la commune) + (produit de TFPB communal 2020)] **(B)**.

Par exemple, une commune perçoit en 2020 une TFPB communale de 40 €. N'ayant pas fait évoluer son taux depuis 2017, elle perçoit un produit de taxe d'habitation de 100 € en 2020, compensations d'exonérations incluses **et sans avoir bénéficié de rôles supplémentaires de taxe d'habitation depuis 2018.**
La même année, le conseil départemental perçoit un produit de TFPB de 80 € issu du territoire de la commune, **compensations d'exonérations incluses, et sans rôles supplémentaires de TFPB depuis 2018.**
La commune serait donc sous-compensée à hauteur de 20 € (100 € de recettes perdues, 80 € de recettes récupérées). Son coefficient correcteur sera égal à [100 € + 40 €] / [80 € + 40 €] = 1,1667. Celui-ci lui permettra de bénéficier d'une ressource de compensation identique à celle de taxe d'habitation perdue.

Les communes, quel que soit leur statut *a priori* de surcompensation ou de sous-compensation, conserveront la totalité du produit de TFPB issu d'une variation de taux, sans que celui-ci ne se voie appliquer le coefficient correcteur. Cette neutralisation des hausses et des baisses de taux dans l'application du coefficient correcteur évitera les effets d'aubaine ou les effets négatifs liés au statut de la commune.

**Par exemple**, une commune dispose en 2023 d'une base de TFPB de 100 000 € et d'un taux de 20 %, inchangé depuis 2020. Surcompensée *a priori*, son coefficient correcteur est égal à 0,800. Son produit de TFPB, après application du coefficient correcteur, est de 16 000 € en 2023 (100 000 × 20 % × 0,8). En 2024, sa base de TFPB reste de 100 000 €, mais le conseil municipal décide de relever le taux de TFPB à 22 %. Elle percevra la totalité du produit généré par cette hausse de taux. Son produit de TFPB, après application du coefficient correcteur, sera de 18 000 € ([100 000 × 20 % × 0,8] + [100 000 × 2 %]).

Le mécanisme présente deux différences principales par rapport au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) créé en 2010 après la suppression de la taxe professionnelle. D'une part, une commune surcompensée confrontée à une perte de bases d'imposition de TFPB verra le montant de son prélèvement diminuer. D'autre part, une commune sous-compensée bénéficiera d'une indexation de son complément, à la hausse comme à la baisse, sur la dynamique de ses bases d'imposition.
Par ailleurs, l'article 16 de la loi de finances pour 2020prévoit de ne pas

appliquer le prélèvement aux communes surcompensées dont le montant de la surcompensation sera inférieur ou égal à 10 000 €. Ce mécanisme permettra à environ 6 930 communes, sur la base de données de 2019, de conserver le montant de leur surcompensation, dont 6 670 communes dont la population est inférieure à 1 000 habitants.

## 3. EXÉCUTER LE BUDGET

### a. Qu'est-ce que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ?

Dans le secteur public, la séparation de l'ordonnateur et du comptable (c'est-à-dire, dans une commune, le maire et le trésorier municipal) répond au principe de spécialisation et de séparation des tâches : chacun a un rôle précisément défini par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. La distinction du premier (qui décide les opérations financières) et du second (qui les exécute après contrôle) vise à protéger les fonds publics et à faire respecter les autorisations budgétaires données par les représentants des habitants de la collectivité rassemblés au sein de l'assemblée délibérante.

Si les rôles de chacun restent bien définis par les textes, les objectifs communs – satisfaire les besoins de la collectivité et rendre plus efficace la gestion des finances locales – conduisent l'ordonnateur et le comptable public à rapprocher leurs compétences au travers d'actions de partenariat adaptées à l'environnement local.

### b. L'exécution des recettes : principes et moyens modernes d'encaissement des fonds

▷ **L'ordonnateur**

**1)** Constate les droits de la collectivité et calcule la créance.
Le fait générateur de la créance est constitué par une échéance de loyer, un service exécuté, etc.
**2)** Émet un ordre de recouvrer adressé au comptable public :
– établissement d'un titre de recette et inscription de chaque titre sur un bordereau récapitulatif signé par ses soins pour donner force exécutoire (cf. articles L.252A du livre des procédures fiscales et L.1617-5 du CGCT) ;
– enregistrement dans la comptabilité administrative servant à élaborer le compte administratif ;
– envoi au comptable du bordereau appuyé des titres de recette et des pièces justificatives.

### ▷ Le comptable public (trésorier)

**1)** Vérifie à partir des pièces justificatives produites par l'ordonnateur :
– la régularité du titre de recette ;
– l'identification complète du débiteur.
**2)** Prend en charge et exécute l'ordre de recouvrer :
– enregistrement comptable ;
– envoi au débiteur de l'avis des sommes à payer pour l'inviter à payer et, si nécessaire, engagement des actions de recouvrement adéquates, sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;
– encaissement du règlement du débiteur.

Pour en savoir plus, voir l'instruction n° 11-009-M0 du 25 mars 2011 diffusant la charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

### ▷ Les moyens dématérialisés et automatisés d'encaissement

Le réseau de la DGFiP met à la disposition des communes des moyens de recouvrement des recettes adaptés à l'évolution des comportements des usagers.

**1) La carte bancaire : pour un paiement simplifié sur place, mais aussi à distance (internet, application mobile)**

Les communes peuvent offrir à leurs usagers la possibilité de régler leurs dettes par carte bancaire, soit auprès du centre des finances publiques (trésorerie), soit auprès d'un régisseur de recettes, soit auprès d'un buraliste partenaire agréé (à compter de juillet 2020). Les paiements peuvent s'effectuer sur place (par terminal de paiement électronique positionné au guichet), en situation de nomadisme (par terminal de paiement mobile, tels que les TPE 3/4G ou mPOS) ou à distance (par Internet ou par smartphone).
L'adhésion d'une collectivité au système d'encaissement par carte bancaire s'effectue par l'intermédiaire de son comptable public ou de son conseiller aux décideurs locaux. Outre sa simplicité d'utilisation, la carte bancaire est un moyen d'encaissement particulièrement attractif pour les collectivités, en raison du taux de commissionnement compétitif appliqué par la DGFiP par rapport aux tarifs pratiqués par les banques.
L'obligation d'offre de paiement en ligne s'applique aux entités publiques encaissant des recettes au titre des ventes de produits, de marchandises ou de prestations de services : elles doivent mettre à disposition de leurs usagers un service de paiement en ligne permettant le règlement de leurs dettes par carte bancaire ou par prélèvement. Les textes prévoient une mise en application progressive suivant des seuils définis par décret et selon un calendrier s'étalant du 1er juillet 2019 au 1er janvier 2022. Pour les collectivités locales et leurs établissements publics, le calendrier est le suivant :

Calendrier d'entrée en vigueur suivant les seuils de recettes annuelles encaissables au titre des ventes de produits, de marchandises ou de prestations de services

| Entités concernées | Date d'entrée en vigueur (au plus tard) | | |
|---|---|---|---|
| | 1er juillet 2019 | 1er juillet 2020 | 1er janvier 2022 |
| Collectivités locales et leurs établissements publics | ≥ 1 000 000 € | ≥ 50 000 € | ≥ 5 000 € |

**À noter – L'outil PayFiP de paiement en ligne des factures**

Pour les factures émises par un organisme public (État, collectivités locales, hôpitaux, etc.), PayFiP, outil sécurisé de paiement en ligne créé par la DGFiP, offre aux usagers, en plus du paiement par carte bancaire en ligne, la possibilité de payer par prélèvement bancaire unique, librement et sans frais.

Ce service, accessible 24h/24 et sept jours sur sept, permet l'encaissement des produits locaux d'une manière entièrement automatisée, de la prise en charge du titre de recette jusqu'à son émargement dans l'application Hélios utilisée par le comptable de la collectivité. C'est un service simple d'utilisation qui permet aussi de valoriser le site Internet de la collectivité en renforçant son interactivité.

Il répond ainsi pleinement à une double attente :

- celle des usagers, d'une part, en termes de simplification de leurs démarches : PayFiP est particulièrement adapté à l'encaissement des créances courantes (cantine, transports, ordures ménagères, eau et assainissement), qu'elles soient répétitives ou occasionnelles ;
- celles des collectivités locales, d'autre part, en leur permettant de satisfaire à l'obligation d'offrir à leurs usagers un dispositif de paiement en ligne (prévue par les dispositions de l'article 75 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, codifié à l'article L. 1611-5-1 du CGCT, et par le décret n°2018-689 du 1er août 2018).

**2) Le prélèvement : une solution qui libère des tâches matérielles**

Le prélèvement automatique sur le compte bancaire est un moyen de paiement adapté aux créances régulières des communes telles que frais de cantine, de garderie, loyers, redevances d'eau, etc. Il peut être utilisé soit en paiement d'une facture, soit en paiement automatique et régulier sur la base d'un échéancier.

Pour l'usager, le prélèvement permet de se dégager des tâches matérielles liées au règlement. Pour la collectivité, le prélèvement assure des flux financiers à des dates choisies et connues, ce qui améliore la gestion de la trésorerie tout en limitant les tâches administratives.

### 3) Le titre interbancaire de paiement (TIP) : un moyen bien adapté aux recettes répétitives

Le TIP est un talon de paiement inséré dans l'avis des sommes à payer adressé au débiteur qui peut ainsi le signer et le renvoyer. C'est un mode de recouvrement particulièrement adapté pour des créances nombreuses et à caractère répétitif comme le paiement des loyers et des redevances d'eau. Il permet à la collectivité créancière de bénéficier de l'initiative de la mise en recouvrement de ses créances et au débiteur de conserver la maîtrise de son règlement.
Pour le traitement des TIP, la DGFiP met à la disposition des communes ses centres nationaux d'encaissement qui bénéficient d'une automatisation poussée permettant d'accélérer la comptabilisation des recettes locales.

## ▷ Les nouvelles modalités de paiement de proximité en numéraire

À compter du 1er juillet 2020, après une phase de préfiguration intervenue dans 19 départements, les paiements en espèces ne seront plus acceptés aux guichets des centres des Finances publiques. Les usagers qui le souhaitent pourront, néanmoins, continuer à payer en espèces (ou par carte bancaire) auprès d'un réseau dense de buralistes agréés par l'État. Ce dispositif concerne toutes les catégories de factures antérieurement encaissées dans les centres des Finances publiques : impôts, amendes, factures des collectivités locales, etc.

**La vignette permettant de repérer les buralistes acceptant les paiements en numéraire**

Pour permettre leur encaissement par les buralistes, les factures des collectivités locales devront comporter un code à barre à deux dimensions, de la norme « datamatrix ». La mise aux normes des factures est réalisée directement par la DGFiP si la facture est éditée par cette dernière. Les collectivités ayant recours aux services d'éditeurs privés pour leurs factures doivent demander à ces derniers de les mettre aux normes. Tous les éditeurs du marché ont été informés par la DGFiP de cette évolution réglementaire.

Les paiements en numéraire pourront ainsi se faire auprès de plus de 6 000 buralistes répartis sur l'ensemble du territoire et offrant une large amplitude horaire d'ouverture (y compris en dehors des horaires de bureau et le week-end). Le buraliste n'aura aucune autre information que le montant payé, l'usager scannant sa facture en toute autonomie sur un terminal *ad hoc*.

En ce qui concerne la trésorerie de la collectivité, les fonds encaissés seront reversés sur le compte de la collectivité le jour ouvré suivant l'encaissement. L'émargement des créances sera tout aussi rapide : les paiements seront comptabilisés dès le lendemain, comme s'ils avaient été payés dans un centre des Finances publiques.

## c. L'exécution des dépenses, le respect du délai global de paiement et l'utilisation des régies d'avances et de recettes

En matière d'exécution des dépenses, la répartition des rôles entre l'ordonnateur et le comptable public (trésorier) est la suivante :

### ▷ L'ordonnateur

• Il constate les créances dues par la collectivité et les calcule.
Il engage, liquide et ordonnance les dépenses. En certifiant le service fait, il atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation à payer.
• Il émet un ordre de payer adressé au comptable public selon les étapes suivantes :
– établissement d'un mandat de dépense et inscription de chaque mandat sur un bordereau récapitulatif signé par ses soins pour certifier le service fait des dépenses concernées et attester le caractère exécutoire des pièces justificatives (cf. article D.1617-23 du CGCT) ;
– enregistrement dans la comptabilité administrative servant à élaborer le compte administratif ;
– envoi au comptable du bordereau appuyé des titres de recette et des pièces justificatives énumérées en annexe I du CGCT.

### ▷ Le comptable public (trésorier)

• Il vérifie à partir des pièces justificatives produites par l'ordonnateur :
– la régularité du mandat de dépense ;
– les points de contrôle définis par l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

• Il prend en charge et exécute l'ordre de payer :
– après avoir procédé à l'enregistrement comptable,
– il réalise le règlement du créancier par virement bancaire, prélèvement automatique, remise d'espèces sous un plafond de 300€, d'un chèque sur le Trésor.

Seul le comptable public est compétent pour payer les dépenses de la commune. La qualité des relations avec les fournisseurs communaux implique la mise en place d'un partenariat étroit entre l'ordonnateur et le comptable pour maîtriser le délai de paiement. À cette fin, il est nécessaire que l'acheteur public assure notamment un suivi précis et rigoureux de l'exécution des marchés publics.

### ▷ Le respect des délais réglementaires de paiement

Les collectivités sont astreintes au respect d'un délai réglementaire de paiement.
Dans le secteur public local, le délai global de paiement (DGP) est de 30 jours. Il est réparti entre l'ordonnateur (acheteur public local) et le comptable public (DGFiP).
L'ordonnateur dispose de 20 jours pour assurer l'ensemble des tâches administratives relatives à la réception et à l'enregistrement de la facture, ainsi qu'à son envoi à la chaîne aval de paiement. Le comptable doit vérifier la régularité des pièces justificatives, la validité de la créance et déclencher le règlement bancaire sous 10 jours.
Comme tout paiement effectué dans le cadre de la commande publique, le paiement au fournisseur n'intervient qu'une fois « le service fait », c'est-à-dire après que l'acheteur a constaté la livraison des prestations commandées et leur conformité par rapport aux exigences exprimées dans la commande. Ces deux conditions vérifiées, le fournisseur peut envoyer sa demande de paiement. C'est la réception de cette facture par l'ordonnateur, et non la date d'émission de la facture, qui marque le point de départ du décompte effectif du DGP.
L'amélioration des pratiques en matière de suivi du DGP peut être également adossée à la signature d'une convention entre l'ordonnateur et le comptable, précisant leurs obligations respectives, afin de garantir un paiement à bonne date.
Pour éviter que le partage éventuel des responsabilités du retard de paiement entre l'ordonnateur et le comptable ne constitue un facteur de complexité administrative retardant le versement des intérêts moratoires aux fournisseurs et augmentant ainsi ces derniers, il est prévu que l'acheteur paie intégralement les intérêts moratoires indifféremment de leur origine (ordonnateur et/ou comptable) et se fasse ensuite rembourser par l'État

de façon récursoire à hauteur de la part correspondant aux seuls retards imputables au comptable public.

### ▷ Le fonctionnement des régies de recettes et/ou d'avances

Seuls les comptables publics (trésoriers) sont habilités à exécuter les dépenses et recettes des collectivités et établissements publics dont ils ont la charge, en vertu de l'article 18 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Toutefois, l'article 22 de ce décret précise que des régisseurs peuvent être chargés, pour le compte des comptables publics, d'opérations d'encaissement ou d'opérations de paiement.
Les régies d'avances et de recettes permettent, pour des raisons de commodité, à des agents placés sous l'autorité à la fois de l'ordonnateur et du comptable, d'exécuter un certain nombre d'opérations, de manière limitative et contrôlée. Cette procédure est notamment destinée à faciliter l'encaissement de certaines recettes et le paiement de certaines dépenses.
Pour en savoir plus, consultez la page dédiée du site collectivites-locales.gouv.fr (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/regies-davances-et-recettes-4), qui comporte de nombreuses informations sur la réglementation et les modalités de fonctionnement des régies, ainsi que des modèles d'actes. Pour toute information pratique sur la mise en place ou le fonctionnement d'une régie, le maire peut s'adresser à son comptable assignataire ou à son conseiller aux décideurs locaux.

### ▷ Constitution de la régie

La régie est créée :
- par délibération du conseil municipal ou de l'assemblée de l'établissement public local (conseil communautaire, conseil syndical, conseil d'administration) ;
- par décision de l'ordonnateur si une délégation a été accordée par l'assemblée délibérante ;
- avec avis conforme et préalable du comptable public assignataire.

Quel que soit l'acte juridique qui crée la régie, il doit comporter un certain nombre de mentions obligatoires auxquelles quelques mentions facultatives peut être ajoutées.

### ▷ Les mentions à porter dans l'acte constitutif d'une régie

**Dispositions obligatoires de la délibération ou de la décision :**
- le service auprès duquel est instituée la régie ainsi que l'adresse de la régie, le public concerné, la date de début des opérations ;
- l'objet de la régie : nature des opérations qui seront réalisées ;
- les modes de perception et la forme des justificatifs remis (régie de recettes) ;

– les modes de règlement des dépenses (régie d'avances) ;
– la limitation de l'encaisse et la périodicité du versement de l'encaisse (régie de recettes) ;
– la périodicité de production des pièces justificatives (régie de recettes) ;
– le montant maximum de l'avance à consentir (régie d'avances) ;
– le cautionnement qui garantit les fonds qui sont confiés ;
– l'indemnité de responsabilité ;
– la signature de l'autorité qualifiée pour instituer la régie.

**Dispositions facultatives de la délibération ou de la décision :**
– le fonds de caisse pris en compte dans le calcul du cautionnement, de l'indemnité de responsabilité et dans le cadre d'un contrat d'assurance ;
– l'ouverture d'un compte au Trésor ;
– la création de sous-régies (ex : pour plusieurs sites).

## ▷ Les trois types de régie

**La régie de recettes**
En règle générale, les encaissements effectués par un régisseur de recettes (entrées à la piscine, au musée, etc.) se font :
– « *au comptant* » : le régisseur, à partir d'un tarif établi par la commune, calcule lui-même le montant des sommes dues par l'usager du service et les encaisse aussitôt ;
– ou « *au constaté* » : l'encaissement est précédé de l'intervention d'un service de la commune qui calcule (liquide) le montant des sommes dues, notamment dans le cas de redevances, de taxes, de remboursement de services rendus. Au vu de la facture établie par le service liquidateur, le régisseur perçoit la somme due.
Un justificatif de paiement est obligatoirement remis au débiteur.
Le régisseur est tenu de reverser la totalité de l'encaisse qu'il détient selon des modalités déterminées par l'acte constitutif. Ce reversement a lieu dès que le montant en numéraire détenu atteint le maximum fixé par l'acte de création de la régie, ou selon la périodicité prévue par cet acte (au minimum une fois par mois). Les justifications des recettes encaissées (droits d'entrée à la piscine, par exemple) sont également transmises aux dates prévues dans l'acte de création de la régie.

**La régie d'avances**
Grâce à une avance qui lui est versée par le comptable, le régisseur paie lui-même directement certaines dépenses énumérées dans l'acte constitutif de la régie, au vu des mêmes pièces justificatives que celles exigées par les comptables publics pour les paiements assignés sur leur caisse. La

validité de la créance se justifie par le service fait, l'exactitude des calculs de liquidation et la production des justificatifs. Les modes de règlement doivent être autorisés par l'acte constitutif de la régie (numéraire, chèque, carte bancaire, prélèvement automatique, virement, instruments de paie).

**La régie d'avances et de recettes**

Il existe des régies d'avances et de recettes, chargées à la fois de l'encaissement de recettes et du paiement de dépenses ; ainsi fonctionnent les régies de colonies de vacances (encaissement des participations des familles et paiement des dépenses liées à l'organisation des activités sportives), les régies de spectacles ou les régies dans le domaine de la petite enfance ou de l'aide sociale.

Les régies d'avances et de recettes sont soumises aux dispositions relatives aux régies de recettes en ce qui concerne les recettes encaissées, et aux régies d'avances en ce qui concerne les dépenses payées.

L'ouverture d'un **compte de dépôt de fonds au Trésor** (ou compte DFT) permet l'individualisation des flux de trésorerie sur un compte bancaire dédié à la régie. Elle constitue le corollaire à la mise en place d'une offre de moyens de paiement dématérialisés tels que PayFip ou l'encaissement par carte bancaire et améliore le suivi des opérations d'encaissement par le régisseur via, notamment, sa banque en ligne.

Le comptable local ou le conseiller aux décideurs locaux peut guider l'ordonnateur dans les démarches préalables à l'ouverture d'un compte DFT auprès de la direction départementale ou régionale des Finances publiques du département de résidence de la régie.

### ▷ L'évolution prochaine des modalités de dégagement et d'approvisionnement des régies

Les régisseurs des collectivités locales peuvent, si l'ordonnateur le souhaite, manier des espèces en encaissement comme en décaissement. Le circuit de dégagement et d'approvisionnement de fonds sera modifié dans le courant de l'année 2020, à mesure que les centres des Finances publiques fermeront leurs caisses acceptant les espèces. Les régisseurs seront redirigés vers un prestataire bancaire de la DGFiP, désigné après appel d'offres, qui prendra en charge ces opérations, comme c'était déjà le cas avant 2020 pour certaines régies qui recouraient au réseau de La Banque Postale pour leurs dégagements de caisse.

Ce dispositif permettra, à la fois, de minimiser les déplacements des régisseurs et de maintenir le suivi comptable des opérations dans les mêmes conditions que si le dépôt avait été réalisé dans une trésorerie de la DGFiP. Le comptable public, pour sa part, assurera toujours son rôle de contrôle et

de conseil auprès des régisseurs (réglementation, visa et contrôle des pièces justificatives).

### ▷ La nomination du régisseur

Un régisseur est une personne physique, le plus souvent un agent de la commune ou d'un établissement public local (titulaire ou contractuel), mais ce peut être aussi une personne extérieure à la collectivité (à condition qu'elle soit majeure et ressortissante européenne), par exemple un employé d'une entreprise privée.

Le régisseur est nommé par un acte émanant du maire (décision ou délibération ou arrêté), après avis conforme du comptable. Il lui est conseillé, dès sa nomination, de prendre contact avec les services du comptable pour arrêter les modalités pratiques de fonctionnement de la régie (ouverture du compte, procurations, remise d'un fonds de caisse, etc.) En principe, le régisseur est astreint à constituer un cautionnement, qui a pour objet de garantir le reversement à la commune des sommes éventuellement mises à la charge du régisseur à l'occasion de la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Toutefois, les régisseurs sont dispensés de la constitution d'un cautionnement lorsque le montant des sommes maniées n'excède pas des seuils fixés par arrêté du ministre chargé du Budget. Peuvent également être dispensés de cautionnement par l'ordonnateur, sur avis conforme du comptable public assignataire, les régisseurs de régies temporaires créées pour une durée n'excédant pas six mois ou pour une opération particulière. Une indemnité de responsabilité peut être versée au régisseur, même en cas de dispense de cautionnement, selon le barème en vigueur. L'attribution ou non d'une indemnité de responsabilité est précisée dans l'acte constitutif de la régie.

Lorsqu'il y a changement de régisseur ou remplacement d'un régisseur titulaire par son suppléant ou par un régisseur intérimaire, il convient de procéder à une opération dite de « remise de service », qui permet de déterminer les opérations relevant soit du régisseur, soit de son remplaçant et qui peut avoir lieu en présence du comptable et de l'ordonnateur. En cas d'impossibilité pour le régisseur, titulaire ou intérimaire, d'assister lui-même à la remise de service, la prise en charge est faite obligatoirement et le procès-verbal établi en présence de l'ordonnateur, du comptable ou de leurs représentants.

#### La nomination d'un régisseur intérimaire

Un régisseur intérimaire doit être nommé en cas de cessation de fonctions du régisseur titulaire, dans l'attente de son remplacement ou lorsque ce

dernier est absent ou empêché pour une durée excédant deux mois (article R.1617-5-1 du CGCT). L'intérim des fonctions de régisseur ne peut excéder six mois renouvelable une fois : à l'issue de cette période, il appartient à l'ordonnateur de nommer un nouveau régisseur titulaire. Le régisseur intérimaire est personnellement et pécuniairement responsable des opérations d'encaissement et de paiement dans les mêmes conditions que le régisseur titulaire durant la période de remplacement du régisseur titulaire. Il peut percevoir une indemnité de responsabilité, dont le montant est précisé dans l'acte de nomination, et doit constituer un cautionnement.

**Le régisseur peut être assisté de mandataires**
Le recours à des mandataires doit être prévu dans l'acte constitutif de la régie (article R.1617-5-2-II du CGCT). Les mandataires sont nommés par l'ordonnateur sur avis conformes du comptable et du régisseur. Les mandataires ne sont pas responsables personnellement et pécuniairement des opérations qu'ils exécutent.
Les mandataires ne perçoivent pas d'indemnité de responsabilité et sont dispensés de cautionnement.

### ▷ La responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur

En cas de perte, de vol ou de disparition des fonds (numéraire), valeurs et pièces justificatives qui lui sont remis, le régisseur assume la responsabilité financière de ces pertes. Outre le cautionnement, il peut également souscrire une assurance. À l'occasion de la cessation de ses fonctions, le régisseur peut obtenir auprès du comptable un certificat attestant qu'il est quitte de ses opérations. Ce certificat lui permet d'obtenir la libération des garanties qu'il a constituées.

## d. Comment la comptabilité de la commune est-elle tenue ?

Les principes de tenue et d'organisation de la comptabilité de la commune sont définis par l'instruction interministérielle budgétaire et comptable dite M14, publiée au Journal officiel et mise à jour annuellement en relation avec les associations de représentants d'élus.

Certaines communes, après mise en œuvre du droit d'option défini par les dispositions de l'article 106 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), peuvent appliquer le référentiel M57, support interministériel le plus abouti en termes de règles budgétaires et intégrant les nouvelles normes comptables élaborées par le Conseil de normalisation des comptes publics.

Le comptable public, cadre de la direction générale des Finances publiques (DGFiP), est seul chargé de la tenue de la comptabilité générale de la commune qui sert à établir son compte de gestion à la clôture de l'exercice annuel (bilan et compte de résultat, notamment). Parallèlement, l'ordonnateur (le maire) tient une comptabilité administrative, plus centrée sur les aspects budgétaires, lui permettant d'élaborer le compte administratif qu'il présente chaque année à l'assemblée délibérante qui peut ainsi le comparer au compte de gestion à des fins de contrôle.

Enfin, en application des dispositions de l'article 242 de la loi de finances pour 2019, certaines collectivités locales expérimentent, à partir de l'exercice 2020, le compte financier unique ; celui-ci se substitue au compte administratif et au compte de gestion, respectivement produits par l'ordonnateur et le comptable public (voir développements ci-après).

### ▷ La comptabilité administrative de l'ordonnateur

La comptabilité administrative est tenue en partie simple par l'ordonnateur (le maire), qui enregistre les opérations d'émission de titres de recette ou de mandats de dépense. Elle permet de suivre en permanence la consommation des crédits et de s'assurer du respect des autorisations budgétaires votées par le conseil municipal. Elle a également pour objectif de retracer, tant en recettes qu'en dépenses, l'exécution du budget et à dégager les résultats budgétaires de l'exercice.

L'ordonnateur rend compte annuellement des opérations budgétaires qu'il a exécutées : à la clôture de l'exercice budgétaire, qui intervient au 31 janvier de l'année N + 1, il établit le **compte administratif** du budget principal ainsi que les comptes administratifs correspondant aux différents budgets annexes.

Le compte administratif :
- rapproche les prévisions ou autorisations inscrites au budget (au niveau du chapitre ou de l'article selon les dispositions arrêtées lors du vote du budget primitif) des réalisations effectives en dépenses (mandats) et en recettes (titres) ;
- présente les résultats comptables de l'exercice ;
- est soumis par le maire, pour approbation, au conseil municipal qui l'arrête définitivement par un vote avant le 30 juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice.

### ▷ La comptabilité générale du comptable public (trésorier)

Elle est tenue en partie double et décrit en permanence la situation patrimoniale de la collectivité, c'est-à-dire tout ce que la collectivité possède,

tout ce qu'elle doit ou ce qu'on lui doit et la situation de la trésorerie (les disponibilités). Les règles de comptabilité générale des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de leur action ; ces règles répondent à des normes fixées par le ministre chargé du Budget, après avis du Conseil de normalisation des comptes publics, le cas échéant.

Avant le 1er juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice, le trésorier établit un **compte de gestion** par budget voté (budget principal et budgets annexes). Le compte de gestion retrace les opérations budgétaires en dépenses et en recettes, selon une présentation analogue à celle du compte administratif. Il comporte :
– une balance générale de tous les comptes tenus par le trésorier (comptes budgétaires et comptes de tiers, notamment, correspondant aux créanciers et débiteurs de la commune) ;
– le bilan comptable de la collectivité, qui décrit de façon synthétique l'actif et le passif de la commune ou de l'établissement local.

Le compte de gestion est également soumis au vote de l'assemblée délibérante qui peut constater ainsi sa stricte concordance avec le compte administratif du maire. Ce premier examen est suivi d'un second contrôle par le juge des comptes (chambre régionale des comptes). Pour le comptable, la reddition annuelle des comptes est une charge de fonction et une obligation d'ordre public.

Au vu des pièces justificatives, jointes en accompagnement du compte de gestion, le juge des comptes est à même d'apprécier la qualité du travail du trésorier de la commune et peut, si des négligences sont constatées, engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de celui-ci.

## e. Le compte financier unique

Conformément aux dispositions du CGCT, et comme évoqué précédemment, les comptes de toutes les communes se composent de deux documents qui, chacun, donnent lieu à un vote du conseil municipal :
– le compte administratif établi par l'ordonnateur ;
– le compte de gestion établi par le comptable.

Cependant, aucun de ces documents ne donne une vision complète de la situation financière et comptable d'une commune. D'où l'idée de les remplacer par un document commun à l'ordonnateur et au comptable dénommé « compte financier unique » (CFU). Cette recommandation a été

formulée depuis plusieurs années dans différents rapports, notamment de la Cour des comptes. En 2017, un rapport rendu par l'inspection générale des finances et par l'inspection générale de l'administration confirmait que le CFU correspondait à une attente des collectivités, mais devait dans un premier temps être expérimenté.

C'est dans ce contexte que l'article 242 de la loi de finances pour 2019 a ouvert, pour les collectivités et les groupements volontaires, une expérimentation du CFU, pour une durée maximale de trois exercices à compter de 2020. Plus de 500 candidatures ont été recueillies et la liste des expérimentateurs figure dans un arrêté interministériel du 13 décembre 2019. L'expérimentation débute pour les premières collectivités dès les comptes de l'exercice 2020 et une seconde vague d'expérimentation démarrera pour les comptes de l'exercice 2021.

### ▷ Quels sont les objectifs du CFU expérimental ?

Le CFU doit :
– favoriser la transparence et la lisibilité de l'information financière ;
– améliorer la qualité des comptes ;
– simplifier les processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable sans remettre en cause leurs prérogatives respectives.

En mettant davantage en exergue les données comptables à côté des données budgétaires, le CFU permettra de mieux éclairer le conseil municipal et pourra ainsi contribuer à enrichir le débat démocratique. À l'issue de l'expérimentation, le CFU pourrait devenir le nouveau cadre de présentation des comptes locaux si le législateur le décide.

### ▷ Quel est le périmètre budgétaire de l'expérimentation ?

L'expérimentation du CFU concerne le périmètre budgétaire suivant :
– le budget principal,
– chacun des budgets annexes à caractère administratif, à l'exception :
  - de ceux afférents aux services publics sociaux et médico-sociaux appliquant l'instruction budgétaire et comptable M22,
  - de ceux afférents à des établissements publics situés hors du champ de l'expérimentation tel que prévu par la loi (comme les caisses des écoles et les CCAS) ;
– à partir des comptes de l'exercice 2021, chacun des budgets annexes des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC).

### ▷ Quels sont les prérequis ?

Les communes expérimentatrices doivent :
– appliquer le référentiel budgétaire et comptable M57 pour chacun de leur budget éligible, sauf pour ceux des SPIC qui conservent leur instruction M4 ;
– dématérialiser leurs documents budgétaires.

Ces prérequis sont nécessaires car :
– d'une part, l'instruction budgétaire et comptable M57 est le futur référentiel unifié du secteur local ;
– d'autre part, le CFU sera dématérialisé. Pour ce faire, l'État investit dans ses applications pour rendre un service de qualité aux collectivités.

### ▷ Une démarche pluriannuelle de progrès

L'expérimentation du CFU est conçue sur une trajectoire pluriannuelle permettant, chaque année, d'améliorer le dispositif et de le simplifier davantage. Cette démarche dynamique s'appuyant, notamment, sur les retours d'expérience des expérimentateurs, permettra de préparer le « CFU cible », c'est-à-dire celui susceptible d'être généralisé à partir de 2023.

## f. Comment améliorer la fiabilité des comptes locaux ?

« Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière » (second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution). En vertu de l'article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, la qualité des comptes publics locaux est assurée par le respect des principes comptables, tels que définis par les règles arrêtées par le ministre chargé du Budget. Elle doit répondre aux objectifs suivants :
**1°** les comptes doivent être conformes aux règles et procédures en vigueur (cf. instruction budgétaire et comptable M14 voire M57 sur option pour les communes et leurs établissements) ;
**2°** ils doivent être établis selon des méthodes permanentes, dans le but d'assurer leur comparabilité entre exercices comptables ;
**3°** ils doivent appréhender l'ensemble des événements de gestion, en fonction du degré de connaissance de leur réalité et de leur importance relative, dans le respect du principe de prudence ;
**4°** ils doivent s'attacher à assurer la cohérence des informations comptables fournies au cours des exercices successifs, en veillant à opérer le bon rattachement des opérations à l'exercice auquel elles se rapportent ;
**5°** ils doivent être exhaustifs et reposer sur une évaluation séparée et une comptabilisation distincte des éléments d'actif et de passif ainsi que des postes de charges et de produits, sans possibilité de compensation ;

**6°** ils doivent s'appuyer sur des écritures comptables fiables, intelligibles et pertinentes, visant à refléter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière.

Le Comité national de fiabilité des comptes locaux, instance rassemblant les représentants des trois groupes d'acteurs et partenaires dans le domaine de la qualité des comptes du secteur public local (ordonnateurs locaux, comptables publics et juges des comptes) a rappelé cette exigence avec la Charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux ; ce document, signé le 21 mars 2014, vise à définir les outils et méthodes, en tenant notamment compte des meilleures pratiques constatées sur le terrain.

### ▷ Dans quel but ?

Une tenue de comptes de qualité revêt une importance accrue, pour les collectivités locales, dans un contexte budgétaire et de financement des grands projets d'investissement très évolutif. En effet, la comptabilité renseigne sur la situation financière de la collectivité, alimente les différents outils de gestion utilisés par les services communaux et constitue le principal support de contrôle, notamment pour le juge des comptes.

La démarche de qualité des comptes est donc le moyen d'assurer davantage de transparence sur la situation financière :
- par une meilleure connaissance des actifs (biens et créances détenus par la collectivité) et des passifs (dettes et emprunts contractés) ;
- par la sincérité du résultat (différence entre le montant des charges payées par la collectivité sur une année et les recettes dont elle bénéficie) ;
- et permet de fournir une information claire, pertinente, lisible et périodique.

L'objectif de fiabilité comptable répond pleinement au besoin des élus de mieux connaître, mieux gérer et mieux préserver le patrimoine matériel et immatériel de la collectivité.

La qualité comptable est aujourd'hui un objectif commun à toutes les entités du secteur public. L'article 47-2 précité de la Constitution définit les exigences de régularité et de sincérité des comptes des administrations publiques, ce qui implique une action sur la qualité des comptes mais aussi un renforcement du dispositif de contrôle interne comptable et financier au sein de chaque entité.

La fiabilité des comptes ne dépend pas du seul comptable, mais essentiellement de l'ordonnateur qui initie les opérations financières. Elle implique

une action soutenue de l'ensemble des acteurs d'une même chaîne de travail :
– les élus qui prennent les décisions ;
– les services de la collectivité (notamment les services gestionnaires chargés de mettre en œuvre les choix budgétaires et de leur donner une consistance juridique puis financière) ;
– le comptable qui paye la dépense ou encaisse la recette.

Ainsi, tout acteur de la chaîne budgétaire et comptable, depuis le vote de l'autorisation budgétaire et l'engagement juridique jusqu'à l'établissement des comptes clos, est responsable de la qualité des comptes.

### ▷ Comment ?

Pour le maire, fiabiliser les comptes de sa commune pour obtenir une situation comptable de qualité nécessite de prioriser ses actions et de mener une démarche progressive, en partenariat avec son comptable.

L'amélioration de la qualité des comptes passe par différents chantiers de modernisation de l'action des collectivités locales : ainsi, par exemple, la dématérialisation totale des échanges entre l'ordonnateur et le comptable. Ces actions de modernisation vont permettre d'améliorer sensiblement la qualité des procédures, de faciliter les tâches et de mieux sécuriser les processus comptables et financiers à enjeux.

La fiabilisation des comptes doit également amener à porter un regard critique et objectif sur les éléments financiers contenus dans les comptes de la collectivité. Cela consiste à s'assurer de la justification et du respect des normes et des principes comptables, en réalisant un premier diagnostic en fonction du référentiel comptable applicable.

De nombreux élus ont déjà entamé un travail de fiabilisation des comptes de leur collectivité, en partenariat avec les services de la DGFiP. Ce partenariat peut être formalisé par une « convention de services comptables et financiers » ou un « engagement partenarial », document co-signé par le maire et son comptable afin d'arrêter en commun un ensemble d'actions destinées à moderniser les chaînes de travail, à formaliser le contrôle interne de ces chaînes, à dématérialiser ces dernières et, in fine, à fiabiliser les comptes en résultant. Ces conventions permettent à chacun de s'engager sur des actions concrètes et d'en suivre la mise en œuvre.

Les travaux d'amélioration de la qualité des comptes doivent être également l'occasion de développer la maîtrise des risques sur l'ensemble de

la chaîne de travail. L'arrêté du 11 mai 2011 modifié portant fixation des modalités de justification des dépenses des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé permet ainsi le déploiement d'un « contrôle allégé en partenariat » sur une chaîne de gestion des dépenses, après son diagnostic en commun par l'ordonnateur et le comptable.

Certaines collectivités inscrivent leurs travaux de fiabilisation comptable dans la perspective d'une éventuelle certification future de leurs comptes par un organisme externe. Ainsi, dans le cadre de l'article 110 de la loi du 7 août 2015, 25 collectivités expérimentent jusqu'en 2023 la certification de leurs comptes, sous le pilotage de la Cour des comptes. Un bilan définitif sera présenté à l'issue de la phase expérimentale pour éclairer la volonté du législateur.

D'autres collectivités souhaitent connaître plus précisément l'étendue de leur patrimoine ou la réalité de leurs engagements financiers, afin de mieux organiser leurs actions dans le domaine de la performance de leurs choix budgétaires. Conformément à la Charte nationale, et sous le pilotage de la DGFiP, des modes alternatifs d'attestation de fiabilité des comptes tenant compte de l'hétérogénéité des situations et des enjeux financiers au sein du secteur public local sont ainsi testés.

Une démarche de fiabilisation des comptes n'a de sens que s'il existe, au sein de la collectivité, un dispositif de contrôle interne (c'est-à-dire de maîtrise des risques) organisé et permanent. Ce dispositif, destiné à sécuriser les procédures comptables et financières de la collectivité, se définit traditionnellement comme l'ensemble des dispositifs organisés, formalisés et permanents, choisis par la direction d'une entité pour maîtriser le fonctionnement de son activité, de manière à fournir une assurance raisonnable d'atteinte de l'objectif de fiabilité comptable. Il repose sur trois leviers principaux :

– l'organisation des services (qui fait quoi : organigrammes fonctionnels, définition des profils d'accès au système d'information, etc.) ;
– la documentation des procédures (cartographies des risques, fiches de procédures, guides, etc.) ;
– la traçabilité des contrôles (formalisation des contrôles clés d'une procédure pour mieux évaluer la qualité de la chaîne de travail, traçabilité des contrôles informatiques, etc.).

Un guide sur le renforcement du contrôle interne comptable, en ligne sur le site collectivites.locales.gouv.fr, explicite les notions ainsi que les modalités d'organisation du contrôle interne comptable.

## g. Vers le zéro papier : la dématérialisation des échanges avec le comptable public

La comptabilité du trésorier est tenue dans une application de la DGFiP dénommée Hélios qui a été conçue, dès l'origine, pour favoriser la circulation de l'information comptable et financière sous forme de flux électroniques entre les différents acteurs, en supprimant progressivement les diverses sources d'envoi de papier.

À cet effet, l'application Hélios a été développée sur la base d'un protocole informatique dénommé PES V2 (protocole d'échange standard version 2) qui permet de transmettre des données comptables très détaillées et structurées (format de type XML) et de transporter les pièces comptables et leurs pièces justificatives dans un même flux électronique. Le dispositif autorise également la signature électronique des pièces comptables (titres de recette, mandats de dépense et bordereaux les récapitulant).

Un protocole dit « PES aller » permet à l'ordonnateur d'adresser à son comptable toutes les informations comptables et leurs justificatifs par voie électronique. Il est complété d'un « PES retour », destiné à extraire du système Hélios des informations destinées à intégrer le système d'information de l'ordonnateur (modalités d'exécution des ordres de payer et de recouvrer, par exemple).

La dématérialisation des pièces justificatives (jointes aux pièces comptables) vise les états liés à la paye, délibérations, factures, pièces de marchés publics, etc. Elle suppose d'adapter les documents aux formats attendus (format XML en particulier), d'adopter les outils adéquats (gestion électronique des données, notamment) et, en général, de réorganiser la circulation de l'information interne à la commune et en direction du comptable. L'arrivée de la facturation électronique dans la sphère publique, intervenue progressivement entre 2017 et 2020 via un portail national dénommé « Chorus Pro », a largement favorisé l'extension d'une dématérialisation de bout en bout dans les collectivités locales.

Les pièces justificatives dématérialisées peuvent être transportées dans le même flux PES que les pièces comptables. Les flux sont transmis, selon le choix de l'ordonnateur, par dépôt direct sur un portail internet ad hoc créé par la DGFiP et appelé « portail Internet de la gestion publique » (PIGP - https://portail.dgfip.finances.gouv.fr/), ou par l'action d'un tiers de télétransmission (TDT) externe choisi par la collectivité.

Enfin, la collectivité se dote d'un dispositif de signature électronique reposant sur deux composantes :
– un certificat de signature (soit celui proposé par DGFiP et obtenu auprès du comptable, soit celui d'un prestataire du marché) ;
– l'outil de signature proprement dit, proposé soit par la DGFiP (XéMélios), soit par un tiers homologué (prestataire informatique, TDT ou autre).

Dès l'élection du maire et des adjoints, l'exécution des opérations de recette et dépense doit être assurée. Pour être en capacité de signer électroniquement les bordereaux de dépense et de recette, la collectivité doit se procurer des certificats électroniques nominatifs auprès d'une autorité de certification du marché ou bien de la DGFiP.

Par ailleurs, la collectivité a également vocation à dématérialiser, via le PES, les « avis des sommes à payer » (ASAP) qu'elle adresse aux usagers de ses services. Ainsi, à terme, l'usager, en se connectant à son Espace Numérique Sécurisé Unifié (ENSU) mis en place par la DGFiP, trouvera non seulement ses avis d'imposition mais aussi ses factures locales. Cela permettra, d'une part, aux collectivités de réduire leurs coûts d'édition et, d'autre part, d'inciter les usagers à recourir à la solution de paiement dématérialisée PayFiP.

## ▷ Les principaux avantages de la dématérialisation pour une commune

**Gains de productivité** : gain du temps passé à créer et à modifier des documents papier intermédiaires, à gérer ces documents, à les rechercher et les ranger dans des dossiers…

**Économies** de matériel, d'énergie et d'espace occupé par le papier, ce qui limite également les coûts associés aux photocopies, aux impressions et aux expéditions (frais postaux, frais de transport…).

**Meilleure sécurité** de l'archivage et de l'accès à l'information (indexation, traçabilité…).

**Meilleure circulation de l'information** au sein de l'organisme et avec son comptable public (rapidité, fiabilité…).

**Conservation du capital intellectuel et du savoir-faire** grâce à une gestion de l'information plus appropriée. Un document papier mal archivé est une information perdue. De même, la capitalisation des connaissances au travers d'un système informatique permet de sauvegarder le savoir-faire des agents qui serait perdu au moment de leur départ. La gestion électronique de documents permet de maximiser le rendement global de l'administration de l'organisme public local.

La dématérialisation constitue un enjeu stratégique pour les organismes publics locaux, qui doivent fournir rapidement un grand nombre d'informations financières à différents partenaires. Les avantages de la dématérialisation sont multiples : cette dernière sécurise l'information comptable, réduit les coûts de traitement des documents (édition, manipulation, transport) et accélère les délais de règlement des dépenses et d'encaissement des recettes. La dématérialisation engendre donc des gains de productivité, en permettant aux différents intervenants de se repositionner sur des tâches à plus forte valeur ajoutée.

La dématérialisation complète de la chaîne comptable et financière reliant l'ordonnateur, le comptable et le juge des comptes (auquel sont produits états financiers annuels, pièces comptables et pièces justificatives) constitue désormais une réalité avec plus des trois quarts des collectivités en dématérialisation totale (données enregistrées à la fin 2019). Cette réussite est le fruit de travaux menés dans le cadre d'une structure nationale partenariale (SNP), qui regroupe des représentants des associations nationales d'élus locaux, de la DGFiP et d'autres administrations d'État, ainsi que des juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales des comptes). La SNP conçoit et décide des modalités techniques de la dématérialisation, à la fois dans le secteur public local et pour les hôpitaux publics. Une convention cadre nationale relative à la dématérialisation, régulièrement mise à jour, rassemble les préconisations émises par la SNP.

L'article 108 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi « NOTRé ») a, de surcroît, créé une obligation pour les communes de plus de 10 000 habitants de transmettre « sous forme dématérialisée, les pièces nécessaires à l'exécution de leurs dépenses et de leurs recettes ». Cette obligation a pris effet le 1er janvier 2019. Pour les communes concernées par l'obligation, près de 90 % des mandats de dépense étaient appuyés de pièces justificatives dématérialisées à la fin septembre 2019.

### ▷ L'accompagnement des communes par la DGFiP

La DGFIP intervient à différents niveaux pour accompagner les ordonnateurs dans la démarche. En premier lieu, elle met différents outils à leur disposition :

– le PIGP, portail Internet permettant de consulter en ligne les données enregistrées dans Hélios et d'échanger des données dématérialisées ;
– un outil de signature électronique des pièces comptables, qui permet de supprimer leur équivalent sur support papier (délivrance gratuite d'un

certificat de signature et outil intégré dans une liseuse informatique dénommée XéMélios) ;
– l'outil XéMélios, pour lire et traiter les pièces comptables et justificatives dématérialisées ;
– l'Outil de Recherche et de Consultation (ORC), offre de service portée conjointement par le Service interministériel des Archives de France et la DGFiP, permettant aux collectivités qui le souhaitent de recourir au silo ATLAS de la DGFiP pour la conservation de leurs données comptables et des pièces justificatives associées pendant 10 ans.

En second lieu, la DGFiP publie l'ensemble des informations utiles sur le site http://www.collectivites-locales.gouv.fr. La convention cadre nationale, les offres de service de la DGFiP et la liste des dispositifs de transmission homologués y sont notamment consultables.

L'ensemble du réseau de la DGFiP se mobilise fortement sur le thème de la dématérialisation. À l'échelon national, une « Mission de déploiement de la dématérialisation » valide les solutions proposées par les prestataires informatiques du marché, éditeurs comptables et financiers (et auto-éditeurs), fournisseurs de solutions de dématérialisation des pièces justificatives et tiers de télétransmission. Chaque direction régionale ou départementale des finances publiques dispose, quant à elle, d'un ou plusieurs « correspondants dématérialisation » venant en appui des comptables et des conseillers aux décideurs locaux pour accompagner les maires dans la mise en place progressive de la dématérialisation de la commande publique et de l'obligation légale faite aux collectivités de proposer à leurs usagers un moyen de paiement dématérialisé.

## 4. DÉFINIR VOTRE POLITIQUE FISCALE

### a. Que représente la fiscalité directe locale pour les communes ?

La fiscalité directe locale inclut des taxes dites ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties) et des impositions professionnelles (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, taxe sur les surfaces commerciales).
La détermination de l'assiette des trois taxes ménages et de la cotisation foncière des entreprises se fait à partir de la valeur locative cadastrale des immeubles.

### ▷ Qu'est-ce que la valeur locative cadastrale ?

La valeur locative cadastrale, notion fondamentale de la fiscalité directe locale, correspond au loyer annuel théorique que pourrait produire une propriété louée à des conditions normales. Les modalités d'évaluation varient selon la nature du local à évaluer. On distingue les locaux d'habitation, les locaux professionnels et les établissements industriels.

La valeur locative cadastrale est calculée à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties, et de 1961 pour les propriétés non bâties. Elle est augmentée par un coefficient d'actualisation, appliqué en 1980 à la TH, à la TFB et à la TFNB. Par ailleurs, un coefficient de revalorisation est fixé chaque année par la loi de finances en tenant compte de l'évolution des loyers.
La valeur locative cadastrale des propriétés bâties est déterminée par zones homogènes du point de vue locatif. Dans chaque zone, des locaux représentatifs sont déterminés par catégorie, afin de calculer un tarif ou une valeur locative de référence. L'ensemble des locaux est ensuite classé et évalué, par comparaison à ces locaux de référence et en appliquant des coefficients correctifs tenant compte des caractéristiques de chaque local.
Par exception, la méthode d'évaluation des établissements industriels est différente selon leur régime d'imposition. La valeur locative peut être déterminée à partir de leur prix de revient et la valeur locative des locaux commerciaux par voie d'appréciation directe dès lors qu'ils n'auront pu l'être par comparaison.
La valeur locative des propriétés non bâties résulte d'un tarif établi par commune et par nature de culture ou de propriété.
L'évaluation de la valeur locative cadastrale est réalisée par les services du Cadastre (DGFiP) avec le concours de la commission communale des impôts directs (CCID) à laquelle les élus participent.

### ▷ Les communes interviennent-elles dans la détermination de la valeur locative cadastrale sur leur territoire ?

La CCID est composée du maire ou d'un adjoint et de représentants des contribuables de la commune, désignés par le directeur départemental des Finances publiques sur proposition du conseil municipal, pour la durée du mandat municipal.
La CCID intervient en liaison avec les services de la DGFiP. L'essentiel de ses compétences concerne l'évaluation des bases d'imposition locales, en matière de foncier bâti et non bâti :
– avec le représentant de la DGFiP, elle dresse la liste des locaux de référence et des locaux types retenus pour déterminer la valeur locative des biens imposables aux impôts directs locaux ;

– avec le représentant de la DGFiP, elle détermine la surface pondérée, établit les tarifs d'évaluation et participe à l'évaluation des propriétés bâties ;
– elle participe à l'élaboration des tarifs d'évaluation des propriétés non bâties.

La DGFiP lui transmet régulièrement des listes indiquant les changements relatifs aux propriétés bâties et non bâties de la commune : constructions et démolitions, changements d'affectation, rénovations, etc. La CCID peut ainsi vérifier que tous les changements ont été pris en compte. Elle émet un avis sur les nouvelles évaluations proposées.

Depuis 2008, une commission intercommunale des impôts directs (CIID) peut être instituée sur délibération de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique. Elle est alors composée du président de l'EPCI ou du vice-président délégué et de 10 commissaires.

### ▷ La valeur locative fait l'objet de mises à jour annuelles

D'une part, les constructions nouvelles, les changements de consistance et d'affectation et les changements d'utilisation (pour les locaux professionnels) des propriétés doivent faire l'objet d'une déclaration par le propriétaire du bien. D'autre part, les changements de caractéristiques physiques ou d'environnement sont constatés d'office par l'administration au vu, notamment, des réclamations des propriétaires ou des demandes émanant des maires.

### ▷ La révision en cours des valeurs cadastrales

Depuis 2017, la valeur locative des locaux professionnels est calculée en fonction de l'état réel et représentatif du marché locatif, et non plus sur la base de règles cadastrales établies en 1970, qui faisaient référence à un local-type.

Elle est déterminée à partir d'une grille tarifaire, dans laquelle sont classés les locaux à usage professionnel ou commercial, en fonction de leur nature ou leur destination (par exemple, magasins et lieux de vente), eux-mêmes divisés en catégories, en fonction de leur utilisation et de leurs caractéristiques physiques (magasins de grande surface par exemple).

Les paramètres d'évaluation départementaux ont été déterminés en concertation avec les CCID et CIID par la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP) ou la commission des impôts directs locaux (CDIDL), chargées de :
– délimiter les secteurs géographiques locatifs ;
– fixer les tarifs au $m^2$ de chaque catégorie, déterminés à partir des loyers moyens constatés dans chaque secteur d'évaluation par catégorie de propriétés au 1er janvier 2013, date de référence de la révision ;
– classer les locaux ;
– décider de l'application de coefficients de localisation.

Ensuite, conformément au principe de mise à jour permanente des valeurs locatives, novation de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels :
– les coefficients de localisation peuvent être mis à jour annuellement par la CDVLLP après avis des commissions locales ;
– depuis les impositions 2019, les tarifs sont mis à jour automatiquement chaque année sur la base de l'évolution des loyers.

Le lancement de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et ses modalités sont prévues par la loi de finances pour 2020. Après une phase expérimentation menée en 2015 dans cinq départements, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation se déroulera en deux étapes : une révision initiale et un dispositif de mise à jour permanente des évaluations.

La révision initiale permettra d'actualiser les bases d'imposition des locaux d'habitation en fonction des valeurs réelles des baux constatées sur le marché locatif. Le mode de calcul des valeurs locatives en résultant sera simplifié, en particulier par l'abandon de la notion de local de référence et grâce à la mise en place d'une grille tarifaire.

Au premier semestre de l'année 2023, les propriétaires bailleurs de locaux d'habitation déclareront à l'administration les loyers pratiqués. En 2025, les commissions locales se réuniront pour arrêter les nouveaux secteurs et tarifs qui serviront de base aux nouvelles valeurs locatives. Celles-ci s'appliqueront à partir des impositions établies à compter du 1er janvier 2026.

## b. Les informations fiscales transmises au maire et leur interprétation

### ▷ La communication des informations relatives aux bases d'imposition

Dès la fin de l'année précédant le vote des taux, les comptables ou les conseillers aux décideurs locaux sont en mesure d'informer les communes sur l'évolution de leurs bases de cotisation foncière des entreprises, en ce qui concerne les principaux contribuables dits « établissements dominants ».

En début d'année, les communes reçoivent un document conçu pour les aider à voter leurs taux d'imposition, l'état de notification des taux d'imposition des quatre taxes directes locales, appelé « état 1259 », qui comporte les éléments suivants :
– une évaluation prévisionnelle des bases des taxes directes locales ;
– les taux plafonds (taux maximum pouvant être votés par la commune) ;
– le montant des allocations compensatrices versées par l'État en contrepartie des pertes de ressources résultant de l'institution de certaines exonérations par le législateur. Les modalités de calcul sont fixées par la loi ;

– le produit prévisionnel des impositions professionnelles (CVAE, IFER et TASCOM, notamment) perçues par la commune.

Il s'agit d'un document de travail, utilisé comme état navette entre la commune, les services préfectoraux chargés du contrôle de légalité et les services en charge de la gestion des impôts directs locaux.

### ▷ Sous quelle forme les communes reçoivent-elles les copies des rôles d'imposition ?

Depuis fin 2012, la direction générale des Finances publiques met à la disposition des collectivités territoriales les fichiers d'établissements de taxe sur les surfaces commerciales et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises leur revenant, via le portail Internet de la Gestion publique (PiGP), en vue de leur téléchargement.

Cette procédure d'accès, gratuite et sécurisée, a vocation à simplifier et à harmoniser les modalités de transmission, jusqu'alors réalisées par CD-ROM, par messagerie ou encore sous format papier.

Elle est progressivement élargie à d'autres types de fichiers et documents fiscaux (fichiers de rôles de taxes foncières, de cotisation foncière des entreprises, d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et fichiers de taxe sur les surfaces commerciales, états de notification des bases prévisionnelles de fiscalité directe locale).

### ▷ Comment les communes ont-elles accès aux statistiques issues des rôles d'imposition ?

À l'issue de l'émission des rôles d'imposition, des documents statistiques sont établis à destination de chaque commune. Ces états sont des synthèses chiffrées des impositions qui ont eu lieu au profit de la commune, mais également au profit des EPCI, du département et de la région, sur le territoire de la commune.

Il s'agit d'une information indispensable pour la détermination d'une politique fiscale communale :

– le tableau-affiche - état 1288 M récapitule les bases définitives, les taux et les produits des taxes directes locales. Il est destiné à être affiché en mairie afin d'informer les contribuables de la commune ;
– les informations statistiques sur les personnes et les locaux imposés à la taxe d'habitation figurent dans l'état 1386 TH : répartition des locaux imposables par catégorie, dénombrement des redevables selon le montant de cotisations, les avantages fiscaux dont ils bénéficient, etc. ;
– les informations relatives aux taxes foncières et aux taxes annexes, dont la TEOM, figurent dans les états 1386 TF, 1387 TF et 1204 TF D ;
– les bases de taxes foncières partiellement ou temporairement exonérées sont récapitulées dans les états 1387 TF.

### ▷ Comment interpréter les informations figurant sur les états fiscaux ?

Les états fiscaux incluent un grand nombre d'informations. Ceux transmis après l'émission des rôles d'imposition comprennent plusieurs pages de données chiffrées, correspondant pour la plupart à des régimes fiscaux très spécifiques.
Pour aider les élus locaux à interpréter ces données, les états fiscaux sont accompagnés de notices expliquant leur contenu et la manière de les interpréter. Ces notices ne peuvent toutefois pas être totalement exhaustives. L'explication des états fiscaux fait donc partie de la mission de conseil des comptables et des conseillers aux décideurs locaux qui peuvent, si besoin, consulter les experts de la direction départementale ou régionale des Finances publiques.
Ces données sont à la base des analyses fiscales effectuées par la DGFiP à la demande des communes, séparément ou dans le cadre d'analyses financières plus larges. En se basant sur les données fiscales de plusieurs années, ces analyses font apparaître les grandes tendances de l'évolution des recettes fiscales et des bases d'imposition de la commune. Elles permettent d'identifier les marges de manœuvre dont dispose la commune pour augmenter ses recettes fiscales, si elle le souhaite, ou pour mieux répartir la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables.

## c. Apprécier la richesse fiscale de la commune

### ▷ Qu'est-ce que le potentiel fiscal ?

Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse qui permet d'apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune. Trois principes guident l'objectivation de la richesse d'une commune à travers le calcul de son potentiel fiscal.

**1)** Il s'agit d'un indicateur de richesse pour partie composé de « produits potentiels » obtenus en valorisant les bases de fiscalité de la collectivité par les taux moyens nationaux correspondants, et non par les taux effectivement pratiqués par la collectivité. Cette mesure permet de prendre en compte des inégalités de situation objectives et non celles liées à des différences de gestion. Elle concerne les impositions sur lesquelles communes ou EPCI ont un pouvoir de taux (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation sur les résidences principales (jusqu'à la suppression de sa perception par les communes) et sur les résidences secondaires, cotisation foncière des entreprises).
Le potentiel fiscal est, pour une autre partie, constitué de produits réels, s'agissant bien de ressources fiscales des collectivités mais sur lesquelles

elles n'ont pas de pouvoir de taux (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, compensation de la suppression de la part salaires de l'ancienne taxe professionnelle, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau, redevance des mines, surtaxe sur les eaux minérales, prélèvements communaux sur le produit des jeux dans les casinos, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, attribution ou prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources, attributions de compensation pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique).

**2)** Le deuxième principe est que pour les communes membres de groupements à fiscalité propre, la richesse tirée par la commune de son appartenance au groupement est valorisée dans le potentiel fiscal de la commune. En effet, la richesse de la commune transférée à l'EPCI n'est pas perdue puisque l'EPCI assume, en lieu et place de la commune, un certain nombre de compétences. Afin de ne pas fausser les comparaisons entre communes isolées et communes regroupées selon des modalités d'intégration différentes, la richesse fiscale de l'EPCI est donc ré-imputée aux communes au prorata de leur population. Cette ventilation de la richesse de l'EPCI est corrigée des attributions de compensation versées aux communes membres. Ces éléments font l'objet d'une explication détaillée à la page... (renvoyer sur la partie « Quelles sont les marges de manœuvre des élus en matière fiscale ? ».

**3)** Le troisième principe est que ne sont pas considérées comme des ressources fiscales libres d'emploi, et donc comptabilisés dans le potentiel fiscal, les produits fiscaux perçus par les communes mais pour lesquels la loi prévoit une affectation à des dépenses spécifiques, comme par exemple la taxe de séjour qui est destinée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune.

### ▷ Qu'est-ce que le potentiel financier ?

Le potentiel financier correspond au potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire, hors compensation part salaires (déjà prise en compte dans le potentiel fiscal) perçue par la commune, permettant ainsi de mieux rendre compte des ressources libres d'emploi dont une commune peut disposer.

En tant qu'indicateurs objectifs de richesse, ces deux indicateurs financiers font l'objet d'une large utilisation. Ils sont utilisés pour répartir les dotations de péréquation versées par l'État aux communes (dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité rurale, dotation de solidarité

urbaine, dotation particulière « élu local ») mais aussi pour fixer l'écrêtement de la dotation forfaitaire. Ils sont également utilisés pour fixer les contributions et les attributions au titre du fonds de solidarité de la région Île-de-France et déterminer les montants prélevés au titre de la loi SRU. Ils peuvent également être utilisés dans d'autres contextes, par exemple pour déterminer les attributions au titre de la dotation de solidarité communautaire, les attributions ou prélèvements au titre du FPIC si est fait le choix d'une répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers... Les conseils départementaux peuvent également y avoir recours pour déterminer les montants reversés au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ou de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière.

Le potentiel fiscal et le potentiel financier de chaque commune sont mis en ligne chaque année : ils font partie du jeu de données utilisées pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, publié à l'adresse suivante : http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres_repartition.php.

### ▷ Qu'est-ce que l'effort fiscal ?

L'effort fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune. Il est calculé en rapportant les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, majorés de certaines exonérations et des produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions (que l'on nomme potentiel fiscal « trois taxes »).

Afin de ne pas donner lieu à une incitation à accroître la pression fiscale sur les ménages, les produits retenus au numérateur de l'effort fiscal font l'objet d'un écrêtement si l'augmentation des taux de la commune d'une année sur l'autre dépasse celle constatée en moyenne pour des communes comparables. Symétriquement, ces produits sont majorés lorsque la commune baisse ses taux, de façon à lisser la diminution de son effort fiscal sur plusieurs années.

Les exonérations et les produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères sont par la suite ajoutés au numérateur de l'effort fiscal.

L'effort fiscal est principalement utilisé pour répartir les dotations de péréquation versées par l'État aux communes : dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité rurale et dotation de solidarité urbaine et de

cohésion sociale. L'effort fiscal de chaque commune est mis en ligne à la même adresse que le potentiel financier.

### ▷ Quelles sont les conséquences de l'intercommunalité sur les finances des communes ?

**L'intercommunalité a un impact sur les dotations et fonds de péréquation communaux.**
L'appartenance à un EPCI à fiscalité propre a des conséquences financières pour la commune concernée. Certaines ressources ou impositions sont ainsi perçues directement au niveau de l'intercommunalité.
Les concours financiers de l'État aux collectivités tiennent logiquement compte de cette répartition de la richesse locale, afin de refléter le plus fidèlement possible les choix d'organisation financière.

**La compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, intégrée dans la DGF, est attribuée à l'entité qui perçoit la fiscalité économique.**
La loi de finances pour 1999 a prévu la disparition progressive de la part de la taxe professionnelle assise sur la masse salariale. Cette suppression a fait l'objet d'une compensation pour les collectivités, dite « compensation part salaires » (CPS), intégrée dans la DGF à compter de 2004. Dès lors que cette compensation correspondait, en fait, à une part de fiscalité professionnelle, elle est perçue par l'entité qui perçoit, sur un territoire donnée, la fiscalité économique. Ainsi :
– pour les communes isolées ou les communes appartenant à un EPCI à fiscalité additionnelle, la CPS est, en règle générale, directement perçue par la commune (elle est alors intégrée au sein de sa dotation forfaitaire) ;
– pour les communes appartenant à un EPCI doté d'une fiscalité professionnelle unique, c'est ce dernier qui perçoit la CPS, via la dotation de compensation.
La part CPS de la dotation de compensation des EPCI ainsi que la dotation forfaitaire, qui correspondent à des montants « historiques », font chaque année l'objet d'une minoration (dite « écrêtement ») destinée, notamment, à renforcer les montants consacrés à la péréquation verticale (cf. pages 323 et suivantes sur les composantes de la DGF).
En cas de changement du régime fiscal d'EPCI ou de passage d'une commune d'un type d'EPCI à un autre, les montants correspondant à la part CPS sont redistribués en fonction des règles décrites ci-dessus. Il faut aussi noter qu'il est tenu compte de la part CPS dans la détermination initiale des attributions de compensation, si toutefois le montant de ces attributions n'a pas fait l'objet d'un accord entre l'EPCI et les communes concernées.

**Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est réparti à l'échelle de territoires regroupant l'intercommunalité et ses communes membres**

Créé en 2012, le FPIC est un mécanisme de péréquation horizontale, qui consiste donc à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées. Il présente la particularité d'être réparti au niveau des ensembles intercommunaux, composés de l'EPCI à fiscalité propre et de l'ensemble de ses communes membres. Leur richesse est mesurée de façon agrégée, en consolidant les ressources fiscales de l'EPCI à fiscalité propre et des communes membres au sein d'un potentiel financier agrégé (PFIA). Le PFIA repose sur une assiette de ressources très large, tirant toutes les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle : sont prises en compte la quasi-totalité des recettes fiscales autres que les taxes affectées. Cette configuration permet de comparer des intercommunalités différentes sans tenir compte des biais liés à leur organisation fiscale. Le FPIC est le seul dispositif de péréquation dont le fonctionnement repose sur des critères financiers agrégés au niveau de l'ensemble intercommunal. Le montant du FPIC est, depuis 2016, stable à hauteur d'un milliard d'euros.

• *Le prélèvement*

L'éligibilité au prélèvement (hors Mayotte et collectivités d'outre-mer), est déterminée à partir du PFIA par habitant (pondéré pour tenir compte des charges de centralité), qui doit être supérieur à 90 % de la moyenne.

Pour les ensembles intercommunaux éligibles, le montant de prélèvement est ensuite déterminé à partir de ce même PFIA ainsi que du revenu des habitants, permettant ainsi de tenir compte de la situation des territoires aux ressources fiscales élevées (notamment au regard de la fiscalité professionnelle), mais dont la population dispose de revenus plus faibles que la moyenne.

Une fois le montant de prélèvement de l'ensemble intercommunal déterminé, il est réparti entre l'EPCI et ses communes membres à partir du coefficient d'intégration fiscale puis entre les communes membres en fonction de leur population et de leur potentiel financier, dans une logique péréquatrice. Par ailleurs, afin de tenir compte de la situation des communes les plus fragiles, sont exonérées de prélèvement 2780 communes (urbaines comme rurales) identifiées par leur rang de classement à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ou à la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale.

• *Le reversement*

Sont bénéficiaires du FPIC 60 % des ensembles intercommunaux classés à partir de critères représentatifs des ressources et des charges des collectivités : le revenu des habitants, le PFIA et l'effort fiscal agrégé. L'effort

fiscal agrégé permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales : des ensembles intercommunaux disposant de marges de manœuvre significatives pour augmenter leurs ressources sont ainsi exclus du bénéfice du reversement du FPIC. Les montants attribués aux ensembles intercommunaux éligibles sont répartis entre eux à partir de ces mêmes critères et de leur population. Des mécanismes de garantie existent par ailleurs pour les ensembles intercommunaux qui cesseraient d'être éligibles au fonds.
Les montants alloués sont répartis au sein de l'ensemble intercommunal selon les mêmes modalités que pour le prélèvement.

Ces règles font que le changement d'intercommunalité peut conduire à une évolution des montants perçus ou acquittés par une commune au titre du FPIC. Schématiquement, si une commune bénéficiant du fonds quitte une intercommunalité faiblement dotée en ressources fiscales pour rejoindre une intercommunalité mieux dotée, elle pourra voir son attribution diminuer, voire devenir contributrice.

• *Les possibilités de répartition dérogatoires*
L'EPCI et ses communes membres peuvent s'entendre pour répartir les prélèvements ou les reversements au titre du FPIC différemment des résultats découlant de l'application du droit commun, décrit ci-dessus. Ces possibilités de répartition dérogatoires font l'objet de développements spécifiques, page dédiée aux liens financiers internes à l'ensemble intercommunal.

### ▷ Les conséquences de l'intercommunalité dans le calcul des indicateurs financiers des communes

Les calculs du potentiel fiscal et du potentiel financier visent à prendre en compte pour une commune donnée, l'ensemble de la richesse potentiellement perçue sur son territoire, dont celle tirée de son appartenance à un EPCI. Une commune peut ainsi, par exemple, profiter des équipements financés par l'intercommunalité, ou encore des économies réalisées à travers la mutualisation des personnels ou des services.

Selon le type de fiscalité du groupement auquel la commune appartient, les modalités de calcul du potentiel fiscal diffèrent. Ainsi, le potentiel fiscal des communes appartenant à un EPCI à fiscalité additionnelle (FA) est calculé principalement sur la base de produits communaux ou de produits intercommunaux perçus sur le territoire de la commune, tandis que le potentiel fiscal des communes appartenant à un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) est calculé sur la base de produits communaux mais également en grande partie sur la base de produits intercommunaux ventilés entre toutes les communes de l'EPCI au prorata de leur

population. On peut par ailleurs noter que, sans une telle ventilation des produits intercommunaux (notamment ceux tirés de la fiscalité professionnelle), le calcul du potentiel financier serait systématiquement biaisé en défaveur des communes membres d'EPCI à FA dès lors qu'elles perçoivent directement la fiscalité économique, ce qui n'est plus le cas dans un EPCI à FPU.

En fonction de ces règles de calcul distinctes du potentiel fiscal selon l'EPCI d'appartenance, les changements de périmètre (fusions, retraits ou adhésions de communes…) ou de statut fiscal (passage à la FPU) des groupements ont, logiquement, un impact sur les indicateurs financiers des communes membres
Ces changements n'auront cependant de conséquences directes sur les dotations et fonds de péréquation qu'avec un décalage d'un an : en effet, les indicateurs financiers et la DGF sont calculés à partir des données (fiscales notamment) de l'année précédente. Plusieurs cas de figures peuvent se présenter. Deux d'entre eux, aujourd'hui les plus fréquents, font l'objet de développements particuliers :

– **cas 1 : passage d'un EPCI à FA à un EPCI à FPU.** Dans un EPCI à FA, la fiscalité économique est principalement perçue par les communes. La CFE, la CVAE perçues par la commune ont ainsi un impact sur son seul potentiel fiscal et sont neutres pour les autres communes membres du même groupement. Lorsque l'EPCI d'appartenance de la commune est à FPU, ces impositions sont directement perçues par l'EPCI. Ces produits peuvent donc bénéficier à l'ensemble des communes qui en sont membres, et non à la seule commune d'implantation des entreprises concernées. Pour tirer les conséquences de cette situation, les règles de calcul du potentiel fiscal prévoient que les sommes perçues au titre de ces impositions sont ventilées entre l'ensemble des communes membres de l'EPCI au prorata de la population. En d'autres termes, le passage en FPU conduit à une nouvelle répartition de la richesse dans le potentiel fiscal, non plus en fonction de la localisation de cette richesse (puisque la commune ne perçoit plus directement la fiscalité levée sur son territoire), mais en fonction de la population. Cette règle reflète la logique d'intégration et de solidarité intercommunale traduite par le passage à la FPU. Il peut en résulter une hausse ou une baisse du potentiel fiscal de chaque commune entre les deux exercices.
– **cas 2 : changement d'EPCI d'appartenance (les deux étant à FPU).** Les règles de calcul du potentiel fiscal et financier de la commune ne seront pas modifiées par un changement d'EPCI dès lors que les deux groupements sont dotés d'une FPU. En revanche, ce changement aura une conséquence sur la ventilation des produits intercommunaux entre

les potentiels fiscaux des communes membres de l'EPCI. En effet, le poids de la commune dans la population intercommunale évolue si elle change d'EPCI, ce qui peut induire des changements dans la ventilation des produits fiscaux perçus par l'intercommunalité. Cette évolution peut conduire à majorer ou à minorer le potentiel fiscal par rapport à la situation antérieure.

### ▷ L'intercommunalité a un impact sur la fiscalité des communes

Il existe des EPCI sans fiscalité propre et des EPCI dotés d'une fiscalité propre.

Les EPCI sans fiscalité propre (syndicats) sont, par définition, dépourvus de tout pouvoir en matière fiscale (pas de vote des taux). Leurs ressources sont constituées soit d'une contribution budgétaire (les communes allouent les ressources nécessaires au fonctionnement de l'EPCI), soit d'une contribution fiscalisée (des taux additionnels aux taxes directes locales calculés par l'administration, sur la base du produit voté par le syndicat, s'ajoutent aux taux votés par la commune).

Parmi les EPCI à fiscalité propre, on distingue les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) et les EPCI à fiscalité additionnelle. Au 1er janvier 2019, tous les EPCI à fiscalité propre étaient des EPCI à FPU, hormis 185 communautés de communes encore à fiscalité additionnelle, regroupant une population totale de 3,1 millions d'habitants

Dans le cadre de la fiscalité professionnelle unique, les EPCI se substituent à leurs communes membres pour l'application des dispositions relatives à l'ensemble de la fiscalité professionnelle : ils perçoivent ainsi la contribution économique territoriale (CET, composée de la cotisation foncière des entreprises [CFE] et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises [CVAE]), mais également les impositions forfaitaires de réseau (IFER)* dont tout ou partie des composantes revient au bloc communal, et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Ils ont, dans ce cadre, la faculté de moduler le taux de la CFE et le coefficient multiplicateur de la TASCOM.

Ils perçoivent également, de plein droit, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Enfin, si les communes continuent, dans le régime de FPU, de voter des taux de taxe d'habitation (TH), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), et d'en percevoir le produit, l'EPCI vote également des taux additionnels sur chacune de ces taxes.

---

* La loi de finances pour 2019 a introduit une exception pour les éoliennes installées après le 1er janvier 2019 pour lesquelles une part minimale de 20 % de l'IFER revient aux communes, même lorsqu'elles sont membres d'EPCI à FPU.

Le passage à la FPU peut donner lieu à un processus d'intégration des taux de CFE et des taxes reposant sur les ménages. Les taux applicables sur chaque commune convergent progressivement pendant plusieurs années, avant d'aboutir à un taux unifié. Une intégration des taux peut également avoir lieu en cas d'adhésion de nouvelles communes à l'EPCI ou de fusion d'EPCI.
Dans le cadre de la fiscalité additionnelle, l'EPCI vote des taux en matière de taxes directes locales sur les ménages (TH, TFPB, TFPNB) et de CFE, qui s'ajoutent aux taux communaux. L'EPCI partage également avec les communes la perception de la CVAE, des IFER et de la TASCOM. Le produit de ces impositions intercommunales alimente le budget de l'EPCI. Ces groupements peuvent également, dans certaines conditions, instaurer une fiscalité professionnelle de zone ou une fiscalité éolienne unique. Dans ce cadre, ils perçoivent l'intégralité de la fiscalité professionnelle sur le territoire de la zone d'activités économiques ou afférente aux éoliennes terrestres implantées sur leur territoire.

**À noter –** Les services de la direction départementale ou régionale des Finances publiques sont en mesure d'informer les communes sur les conséquences fiscales de la création d'un EPCI, de l'évolution de son périmètre ou du passage de la fiscalité additionnelle à la FPU. Ils disposent pour ce faire d'un outil de simulation.

## ▷ Quelles sont les marges de manœuvre des élus en matière fiscale ?

**La commune maîtrise-t-elle le produit de ses taxes ?**
En principe, les communes votent des taux pour les trois taxes ménages et la cotisation foncière des entreprises, et elles en perçoivent le produit correspondant. Elles perçoivent également, sans en voter le taux, le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et de la taxe sur les surfaces commerciales. Pour cette dernière, elles peuvent néanmoins faire varier le coefficient de modulation dans certaines limites prévues par la loi.
Toutefois, lorsqu'elles sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) ou d'un EPCI percevant la fiscalité professionnelle de zone (FPZ), ces groupements sont substitués aux communes pour l'application des dispositions relatives :
– soit à toutes les impositions professionnelles sur l'ensemble du territoire de l'EPCI dans la cadre du régime de la FPU ;

– soit à la cotisation foncière des entreprises et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises de la zone d'activités économiques dans le cadre du régime de la FPZ.

**Qu'est-ce qu'une exonération ?**

L'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. L'exonération peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire.
Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. Un bien pourra être exonéré en raison de sa nature (ex : plantations d'oliviers), de son affectation (ex : terrain agricole), de la situation du contribuable (ex : personne handicapée dont les revenus sont inférieurs à un certain montant), etc. En général, l'exonération résultera de la combinaison de plusieurs critères (ex : exonération des établissements implantés dans certaines zones géographiques si l'entreprise concernée remplit certains critères).
En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des exonérations obligatoires, qui s'appliquent sans que la commune puisse s'y opposer. D'autres exonérations prévues par la loi (exonérations de droit) peuvent être supprimées sur délibération des collectivités. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations facultatives, dont la liste est également prévue par la loi.

**Qu'est-ce qu'un abattement ?**

Un abattement vient réduire la valeur locative de biens imposables.
Les abattements prévus par la loi sont soit obligatoires, soit facultatifs. De plus, la commune peut parfois disposer d'un pouvoir de modulation du taux de l'abattement.

**Le calendrier des délibérations à prendre**

Conformément à l'article 1639 A du CGI, les collectivités locales et organismes compétents font connaître aux services fiscaux, avant le 15 avril de chaque année, les décisions relatives soit aux taux, soit aux produits, selon le cas, des impositions directes perçues à leur profit.
Lorsque la communication des informations indispensables à l'établissement de leur budget n'intervient pas avant le 31 mars, la notification aux services fiscaux s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la communication de ces informations.
L'année où intervient le renouvellement des conseils municipaux, généraux ou régionaux, la date de notification est reportée, pour les conseils concernés par ce renouvellement, du 15 avril au 30 avril.
Les délibérations des collectivités locales et des organismes compétents relatives à la fiscalité directe locale, autres que celles fixant soit les taux,

soit les produits des impositions, et que celles instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères doivent être prises avant le 1er octobre pour être applicables l'année suivante.
Les délibérations instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères doivent être prises avant le 15 octobre d'une année pour être applicables à compter de l'année suivante.
Toutes ces délibérations doivent être transmises très rapidement aux services préfectoraux. La fluidité des circuits de transmission est, en effet, un élément fondamental pour la bonne gestion des services de la direction départementale des Finances publiques chargés d'enregistrer ces délibérations.

**Comment optimiser les taux des taxes directes locales ?**
Chaque année, une commune peut décider de reconduire ses taux de taxes directes locales de l'année précédente. Elle peut également choisir d'augmenter ou de diminuer certains d'entre eux. Plusieurs facteurs interviennent dans la décision de la commune :
– elle doit respecter les règles législatives de plafonnement et de lien entre les taux ;
– elle doit obtenir le montant de recettes fiscales lui permettant d'équilibrer son budget ;
– elle doit équilibrer la pression fiscale entre les différentes taxes directes locales.

**À noter –** Le comptable et le conseiller aux décideurs locaux de la DGFiP disposent d'un outil de simulation qui prend en compte tous ces facteurs et facilite la prise de décision des communes et de leur EPCI. Cet outil contrôle le non-dépassement des taux plafonds déterminés pour chaque taxe. Il vérifie également que les règles de lien entre les taux, qui visent à assurer une certaine cohérence entre la pression fiscale sur les entreprises et celles sur les particuliers, sont respectées.
L'outil de simulation indique un certain nombre d'informations de référence :
– le produit fiscal à taux constant résulte de l'application des taux votés l'année précédente aux bases prévisionnelles d'imposition de l'année en cours ;
– à partir du produit fiscal que la commune souhaite obtenir, l'outil calcule des taux de référence, obtenus en augmentant ou en diminuant les quatre taxes directes locales dans les mêmes proportions.
À partir de ces informations, la commune peut choisir de faire évoluer distinctement chacun de ces taux d'imposition et l'outil de simulation vérifie le respect des règles de lien.

**Quel appui la DGFiP peut-elle apporter au conseil municipal en matière de fiscalité locale ?**

Les comptables publics et les conseillers aux décideurs locaux, appuyés par les services de fiscalité directe locale de la DGFiP implantés dans chaque département, accompagnent les collectivités locales à chaque étape du cycle fiscal.

Dans le cadre de son offre de services aux collectivités locales, la DGFiP communique ainsi aux collectivités, dans le courant de l'automne de l'année N - 1, l'évolution tendancielle des bases des établissements dominants éligibles à la cotisation foncière des entreprises émise à leur profit au titre de l'année N. Cette communication est faite aux collectivités les plus importantes : EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), communes de plus de 20 000 habitants non intégrées à un EPCI à FPU.

La DGFiP communique également une estimation des produits de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui seront perçus en N.

En mars de chaque année, pour aider les collectivités à prendre leur délibération de taux, les états de notification des taux d'imposition (états n° 1259) sont mis à leur disposition. Ces états présentent notamment :

– les bases de l'année précédente, permettant ainsi d'apprécier l'évolution de la matière imposable par comparaison avec les bases prévisionnelles de l'année en cours,
– les taux de l'année précédente (ou taux de référence) utiles au vote des taux de l'année en cours,
– les produits des composantes de l'IFER, de la CVAE et de la TASCOM susceptibles de revenir à la collectivité.

À partir de ces informations, le comptable public ou le conseiller aux décideurs locaux peut réaliser des simulations en matière de taux d'imposition afin d'assurer le respect des règles complexes d'encadrement de ces taux.

En fin d'année, le comptable public transmet aux collectivités locales différents états fiscaux qui rendent compte de la campagne de taxation. L'analyse de ces états sur une année ou dans le cadre d'une analyse fiscale sur plusieurs exercices permet une compréhension des conséquences budgétaires et des impacts socio-économiques des dispositions en vigueur sur le territoire de la collectivité.

**Selon quelles modalités le produit de la fiscalité directe locale est-il versé aux communes ?**

Le produit de la fiscalité directe locale est versé mensuellement aux collectivités territoriales à raison d'un douzième du montant total tel qu'il est prévu au budget de l'année en cours. Lorsque le montant à attribuer ne peut être déterminé comme indiqué ci-dessus, les premières avances de l'année sont calculées dans la limite du douzième du montant des impositions

perçues au titre de l'année précédente. Elles sont régularisées dès que le montant des taxes et impositions prévues au budget de l'année en cours est connu.
Le versement doit être effectif sur le compte au Trésor des collectivités le 20 de chaque mois et, dans le cas où le 20 se trouve être un jour non ouvré, le premier jour ouvré suivant. Par exception, la date du 25 est retenue pour le mois de janvier.
L'État garantit le versement du montant total des impositions directes locales et finance les dégrèvements et non-valeurs (absence de recouvrement). Il prélève à ce titre, en sus des cotisations revenant aux collectivités, des frais d'assiette, de recouvrement et de non-valeurs (article 1641 du CGI).

## ▷ Lexique des termes utilisés en fiscalité locale

**Actualisation**
Opération qui permet, entre deux révisions, de mettre à jour les bases foncières par application de coefficients (par département ou région cadastrale et par nature de propriété) reflétant l'évolution de ces bases entre la date de référence de la dernière révision et celle retenue pour l'actualisation. Une seule actualisation est intervenue en 1980.

**Allocations compensatrices**
Allocations versées par l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements en compensation de pertes de recettes consécutives à certaines mesures d'exonération ou d'abattement.

**Annualité**
Principe d'établissement des taxes foncières et d'habitation pour l'année entière, d'après les faits existants au 1er janvier de l'année d'imposition (article 1415 du CGI). Le même principe s'applique en matière de cotisation foncière des entreprises (article 1478-I du CGI).

**Assiette**
Base de l'impôt. La taxe d'habitation et les taxes foncières sont assises sur la valeur locative cadastrale, selon diverses modalités. La cotisation foncière des entreprises est assise sur la valeur locative des biens immobiliers utilisés par l'entreprise pour les besoins de son activité et soumis à la taxe foncière au cours de l'année N - 2.

**Bases prévisionnelles**
Bases notifiées par les services de la DGFiP aux collectivités territoriales et EPCI pour leur permettre de voter le taux des taxes directes locales. Elles sont appelées prévisionnelles car il s'agit de bases approchées non

définitives, calculées avant l'achèvement des travaux de mise à jour. Elles sont notifiées aux élus en mars de l'année d'imposition.

**Dégrèvement**
Allègement total ou partiel des cotisations des redevables, pris en charge par l'État. Il peut s'agit d'un dégrèvement d'office ou d'un dégrèvement contentieux.

**ECF**
Personnes dites économiquement faibles susceptibles de bénéficier d'allègements de taxe d'habitation ou de taxe foncière en raison de leurs revenus modestes.

**Lien (règle du lien entre les taux)**
Cette règle limite la faculté reconnue aux collectivités territoriales de moduler les variations des taux des quatre taxes directes locales.

**Mise en recouvrement**
La date de mise en recouvrement des rôles est fixée par l'autorité compétente pour les homologuer. Elle fixe le délai au-delà duquel les sommes dues supporteront la majoration de 10 %. Cette date est indiquée sur le rôle ainsi que sur les avis d'imposition délivrés aux contribuables.

**Produit fiscal de référence (ou produit fiscal à taux constant)**
Le produit fiscal de référence pour une année N est obtenu en appliquant aux bases d'imposition prévisionnelles de N les taux d'imposition de l'année N - 1 (éventuellement plafonnés pour N). Pour les EPCI soumis à la fiscalité professionnelle unique, le produit fiscal de référence est obtenu à partir du taux appliqué sur chaque commune membre en N - 1 (taux qui peuvent être différents si l'intégration des taux est en cours). La différence est liée au mécanisme de rapprochement des taux communaux vers celui voté par l'EPCI.

**Produit net**
Produit des bases d'imposition effectives de l'année d'imposition par le(s) taux d'imposition voté(s) pour l'année d'imposition.

**Réclamation contentieuse**
Demande par laquelle un contribuable conteste le montant des impositions mises à sa charge, avant de porter le litige, le cas échéant, devant le juge de l'impôt.

**Réclamation gracieuse**
Demande présentée par un contribuable en vue d'obtenir de l'administration fiscale une mesure de bienveillance portant abandon ou atténuation des impositions ou des pénalités mises à sa charge.

**Revalorisation**
Opération consistant, entre deux actualisations, à majorer annuellement les valeurs locatives par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi et tenant compte de l'évolution des prix des loyers.

**Rôles**
Titres en vertu desquels les services des finances effectuent et poursuivent le recouvrement de l'impôt. Il s'agit d'une liste des contribuables passibles de l'impôt comportant notamment, pour chacun d'eux, la base d'imposition, la nature des contributions et taxes, le taux d'imposition et le montant des cotisations, avec le total par article.

**Rôles supplémentaires**
Rôles émis pour corriger des omissions ou erreurs individuelles dans le rôle général.

**Valeur locative cadastrale**
Loyer annuel théorique qu'un immeuble bâti ou non bâti est susceptible de produire, s'il est loué dans des conditions normales. La valeur locative cadastrale est calculée forfaitairement à partir des conditions du marché locatif, à une date de référence figée.

**Variation différenciée des taux**
Méthode permettant de faire évoluer les taux des taxes directes locales différemment les uns des autres, sous réserve de respecter la règle du lien entre les taux.

**Variation proportionnelle des taux**
Méthode permettant de faire varier l'ensemble des taux de taxes directes locales dans une même proportion, à la hausse ou à la baisse, par application du coefficient de variation entre le produit fiscal attendu par la commune et le produit fiscal de référence.

## d. La commune en tant que contribuable : la fiscalité applicable aux activités commerciales

Les collectivités locales peuvent être assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à titre obligatoire ou par option, selon la nature et les conditions d'exploitation des activités exercées. Dès lors qu'elles sont asujetties à la TVA, la problématique de la récupération de la TVA est devenue, au même titre que l'optimisation des bases fiscales, un enjeu budgétaire non négligeable.
Lorsque, à l'inverse, les opérations réalisées ne sont pas soumises à la TVA, les services administratifs locaux doivent acquérir une connaissance suffisante pour permettre aux exécutifs un choix fiscal éclairé.

### ▷ Les principes généraux de la TVA

La TVA est un impôt réel. Elle frappe l'utilisation des ressources, c'est-à-dire la dépense ou la consommation de biens ou de services par des personnes physiques ou morales.
La TVA est un impôt indirect. Elle est payée aux services de la DGFiP, non pas directement par le consommateur final – redevable réel –, mais par les entreprises de toute nature – redevables légaux – qui assurent la production et la distribution des services.
La TVA est un impôt « ad valorem » (sur la valeur). Elle est perçue en proportion de la valeur des produits et non en référence à la qualité physique caractéristique du produit (volume ou quantité).
La TVA est un impôt neutre dans les circuits économiques. Elle est établie suivant le mécanisme des paiements fractionnés. À chaque stade de la production et de la distribution, la taxe frappe seulement la valeur ajoutée conférée au produit, de telle sorte qu'à la fin du cycle suivi par ce produit, la charge fiscale globale l'ayant finalement grevé corresponde à la taxe calculée sur le prix de vente au consommateur.

## Champ d'application de la TVA

### Opérations imposables par nature

Sont soumises à la TVA les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel (CGI, art. 256).

Constitue une livraison de biens, le transfert du droit de disposer de la chose comme un propriétaire.

Constitue une prestation de services toute opération qui n'est pas une livraison de biens.

Est considérée comme effectuée à titre onéreux l'opération pour laquelle il existe une contrepartie entretenant un lien direct avec l'opération ; les opérations effectuées à titre gratuit ou pour une contrepartie symbolique traduisant une intention libérale ne sont donc pas soumises à la TVA.

Sont assujetties les personnes qui effectuent de manière indépendante une activité économique de producteur, de commerçant ou de prestataire de services, y compris les activités extractives, agricoles, une profession libérale (ou assimilée) quels que soient le statut juridique de ces personnes, leur situation au regard des autres impôts ou la forme ou la nature de leur intervention. Est notamment considérée comme une activité économique une opération comportant l'exploitation d'un bien meuble corporel ou incorporel en vue d'en retirer des recettes ayant un caractère de permanence.

Agit en tant que tel l'assujetti qui intervient dans le cadre de son activité économique ; un assujetti peut faire des livraisons de biens ou des prestations de services hors du cadre de son activité économique dans une démarche patrimoniale, il n'est alors pas assujetti pour la réalisation de ces opérations alors même qu'il exerce par ailleurs une activité économique.

**Opérations imposables par disposition expresse de la loi**
Il s'agit d'opérations qui, normalement placées hors du champ d'application de la TVA, y sont réintégrées en vertu d'une disposition expresse de la loi, telles que :
– les importations (art. 291.I.1 du CGI) ;
– les livraisons à soi-même (LASM) de biens et services (CGI, art. 257) ;
– les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles (CGI, art.257-I).

**Opérations exonérées**
Il s'agit d'opérations situées dans le champ d'application de la TVA mais qui échappent à l'imposition aux termes de dispositions expresses. Il en existe en particulier pour des opérations financières (intérêts sur les prêts) et d'assurance. Lorsqu'une activité est exonérée, l'assujetti ne collecte pas de TVA sur les recettes mais corrélativement ne peut pas déduire la TVA sur les dépenses.

**Opérations soumises à la TVA sur option**
Ce sont des opérations qui sont soit placées en dehors du champ d'application de la TVA, soit placées dans son champ mais exonérées, pour lesquelles il existe une option possible, à la demande de l'assujetti, pour être imposé à la TVA. L'intérêt pour lui est de pouvoir alors déduire la TVA payée sur ses dépenses.
Par exemple, les collectivités locales et leurs EPCI peuvent, sur leur demande, être assujettis à la TVA au titre des opérations relatives aux services suivants (art. 260 A du CGI) :
– fourniture d'eau dans les communes de moins de 3 000 habitants ou pour les EPCI dont le champ d'action s'exerce sur un territoire de moins de 3 000 habitants ;
– assainissement ;
– abattoirs publics ;
– marchés d'intérêt national ;
– enlèvement et traitement des ordures ménagères, déchets et résidus lorsque ce service donne lieu au paiement de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (art L.2333-76 du CGCT).

**Schéma de raisonnement à adopter**
Les activités constituant un service public administratif, social, éducatif, culturel ou sportif, pour lequel la collectivité agit en tant qu'autorité publique, sont généralement hors du champ de la TVA.
En revanche, les activités mettant à disposition du public des services publics industriels et commerciaux entrent de plein droit dans le champ de la TVA.

Les activités qui, par leur nature, leur étendue, leur clientèle et les moyens mis en œuvre, sont en concurrence directe avec des entreprises commerciales, se situent dans le champ d'application de la TVA.

### ▷ Les principes généraux de l'impôt sur les sociétés (IS)

En principe, quand la TVA s'applique, l'impôt sur les sociétés (IS) s'applique également. L'IS s'applique à toute personne morale se livrant à des opérations de caractère lucratif. Ainsi, les collectivités locales, sous réserve d'exonération légale, doivent acquitter les impôts et taxes auxquels seraient assujetties les entreprises privées effectuant les mêmes opérations.

## Champ d'application de l'IS

### Quand une activité est-elle passible de l'IS ?

Pour déterminer si l'activité est passible de l'IS, quatre critères sont à examiner dans l'ordre suivant.

• *Produit :* si le bien ou la prestation correspond à un besoin mal satisfait par le marché, le produit peut être considéré comme d'utilité sociale. À défaut, il doit être considéré comme celui d'une entreprise exerçant la même activité.

• *Public :* le public concerné justifie-t-il l'octroi d'avantages liés à sa situation économique et sociale ? À défaut, le public n'est pas différent de celui d'une entreprise privée exerçant la même activité.

• *Prix :* les efforts faits par la collectivité pour faciliter l'accès du public se distinguent-ils de ceux du secteur lucratif, notamment par un prix très inférieur ? Cette condition peut être remplie lorsque les tarifs sont modulés selon la situation des clients.

• *Publicité :* en principe, le recours à la publicité est un indice de lucrativité, sauf dans le cas d'opérations de communication pour faire appel à la générosité publique.

## 5. OBTENIR DES SUBVENTIONS

### a. Le cadre général

La commune peut percevoir, tant en fonctionnement qu'en investissement, des subventions de l'État, de la région et du département, ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale (articles L. 2331-4 et L. 2331-6 du CGCT).

## b. Les subventions versées par l'État aux communes

### ▷ Les subventions de fonctionnement

**Subventions exceptionnelles aux communes connaissant des difficultés financières**

Les ministres de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de l'action et des comptes publics peuvent décider, par arrêté, d'attribuer une subvention exceptionnelle aux communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières (article *L. 2335-2* du CGCT). À cet effet, une circulaire annuelle de la DGCL demande aux préfets de recenser les communes connaissant de telles difficultés financières. Le préfet transmet ensuite les dossiers des communes concernées pour instruction à la DGCL.

Pour qu'une commune soit éligible au dispositif, il faut qu'elle n'ait pas été en mesure d'adopter son budget en équilibre, que le préfet ait saisi la chambre régionale des comptes (article L. 1612-5 du CGCT) et que la mise en œuvre des mesures de redressement proposées par la chambre n'ait pas permis de rétablir l'équilibre budgétaire au cours de l'exercice concerné.

**Subventions au titre du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT)**

Les ministres de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de l'action et des comptes publics peuvent décider d'attribuer une subvention au titre du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT) (article *L. 2335-2-1* du CGCT). À cet effet, une circulaire annuelle de la DGCL demande aux préfets de recenser les communes dont la situation financière aurait été significativement affectée par les effets des restructurations de défense, et qui sont confrontées à une évolution défavorable de leurs ressources en lien avec la perte de population. Le préfet transmet ensuite les dossiers des communes concernées pour instruction à la DGCL.

Les modalités d'attribution des aides que les communes peuvent percevoir au titre du FSCT sont développées plus précisément dans la circulaire interministérielle d'application NOR IOCB0924084C du 12 novembre 2009.

### ▷ Les subventions d'investissement

Le versement des subventions de l'État aux communes est encadré par les dispositions du décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, à l'exception toutefois des dotations dont les règles de gestion sont directement prévues par le code général des collectivités territoriales (DETR, DPV, DSIL, *cf. infra*).

Les subventions de l'État relatives à des projets d'investissement peuvent être consacrées au financement des différentes phases d'une opération, telles que les études, les acquisitions immobilières, les travaux de construction ou d'aménagement, les grosses réparations, l'équipement en matériel (à l'exclusion du simple renouvellement). La dépense subventionnable peut inclure des dépenses connexes qui concourent directement à la réalisation du projet.
En principe, l'exécution du projet d'investissement pour lequel une telle subvention est demandée ne peut commencer avant que le dossier de demande n'ait été reçu par les services de l'État. Le projet doit, en règle générale, avoir reçu un commencement d'exécution dans les deux ans à compter de la notification de la subvention.
De plus, une telle subvention ne peut être versée que sur justification de la réalisation du projet subventionné. Toutefois, une avance peut être versée lors du commencement d'exécution du projet. L'avance ne peut excéder 30 % du montant prévisionnel de la subvention. Ensuite, des acomptes peuvent être versés au fur et à mesure de l'avancement du projet. Ils ne peuvent, en règle générale, excéder 80 % du montant prévisionnel de la subvention.
Enfin, le maître d'ouvrage du projet doit assurer, sauf exceptions, 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.

**L'État soutient fortement l'investissement des communes à travers des dotations dédiées**

À travers différents dispositifs de soutien, l'État peut apporter une aide substantielle aux projets d'équipement des communes. Les dotations d'investissement, dont le montant a connu une hausse sensible à compter de 2014, répondent à des finalités et à des règles d'éligibilité différentes mais ont pour point commun d'être gérées au niveau déconcentré par les préfets et de ne pas être spécifiquement dédiées au financement d'une unique politique publique : elles ont un caractère transversal permettant de soutenir un panel de projets locaux, en fonction des besoins et des spécificités des territoires concernés. Coexistent, à leur côté, d'autres instruments financiers, ayant souvent vocation à soutenir une politique publique spécifique ou faisant l'objet de décisions d'attributions centralisées. En tout état de cause, votre préfecture peut vous renseigner sur l'ensemble des aides auxquelles votre projet d'investissement pourrait être éligible.

Pour ce qui concerne le bloc communal, les trois principales dotations de l'État soutien à l'investissement local sont les suivantes :

• *La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)*
La DETR, créée en 2011, peut soutenir un large éventail de projets portés par des collectivités rurales. Ses priorités d'emploi sont, dans chaque département et en fonction de ses spécificités, définies par une commission composée d'élus locaux et de parlementaires. La décision d'attribution revient, pour sa part, au préfet de département.
La dotation peut être attribuée aux EPCI et aux communes qui y sont éligibles. Pour ces dernières, l'éligibilité à la dotation dépend à la fois de la population (toutes les communes de moins de 2 000 habitants sont ainsi éligibles) et du potentiel financier. Les enveloppes revenant à chaque département sont calculées en fonction de la population des EPCI éligibles, du potentiel fiscal et financier des collectivités éligibles et de la densité du département.
La DETR peut être mobilisée pour financer un spectre d'investissements particulièrement large, dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou pour des projets favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. Les subventions sont donc, en règle générale, inscrites en section d'investissement du budget des bénéficiaires. Une partie des crédits peut financer des dépenses de fonctionnement non-récurrentes, notamment celles relatives à des études préalables.
Une commission composée de représentants des maires et des présidents d'EPCI ainsi que de parlementaires est chargée, dans chaque département, de définir les catégories d'opérations prioritaires dans le département. Elle rend aussi un avis sur les projets subventionnés pour un montant supérieur à 100 000 €.

• *La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)*
Créée en 2016, la DSIL répond à une logique différente de celle de la DETR : elle ne cible pas un type particulier de collectivités (toutes les communes et tous les EPCI à fiscalité propre y sont ainsi éligibles) mais de grandes priorités d'investissement définies par le législateur, à savoir :
– la rénovation thermique, la transition énergétique, le développement des énergies renouvelables ;
– la mise aux normes et la sécurisation des équipements publics ;
– le développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou en faveur de la construction de logements ;
– le développement du numérique et de la téléphonie mobile ;
– la création, la transformation et la rénovation des bâtiments scolaires ;
– la réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

La dotation peut aussi financer des investissements inscrits dans un contrat de ruralité.
Au vu du caractère souvent plus structurant des projets soutenus et du caractère stratégique des priorités d'emploi, la décision d'attribution incombe au préfet de région. Votre préfecture de département peut cependant vous orienter et vous appuyer dans la constitution de votre dossier de demande de subvention. Les enveloppes revenant à chaque région sont déterminées en fonction de leur population totale mais également de la population regroupée dans les petites agglomérations.
Les projets soutenus au titre de la DSIL (ainsi que la DETR) font l'objet d'une publication sur le site internet des préfectures, ainsi que d'une information de la commission DETR.

• *La dotation politique de la ville (DPV)*
Créée en 2009 (sous le nom de dotation de développement urbain), la DPV bénéficie chaque année aux communes de métropole et d'outre-mer particulièrement défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains. Cette dotation vise à compléter la logique de péréquation prévalant dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement par un soutien en investissement renforcé en direction des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Elle est donc ciblée sur un nombre restreint de communes urbaines (environ 200) considérées comme les plus fragiles. Une commune doit, pour y être éligible, répondre à plusieurs critères tenant à son rang de classement à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (*cf.* partie dédiée aux autres recettes communales), à la proportion de sa population résidant en QPV ainsi qu'à la présence sur son territoire d'actions au titre d'un programme de renouvellement urbain.
L'attribution est décidée par le préfet, sous la forme d'une convention signée avec la commune éligible, afin de financer les actions prévues par les contrats de ville.

**Des règles de gestion largement harmonisées**
Ces trois dotations, qui ne sont pas régies par le décret du 25 juin 2018 précité, obéissent néanmoins à des règles de gestion très largement harmonisées, destinées à vous permettre, si vous le souhaitez, de présenter des dossiers au titre de plusieurs subventions. Elles sont, chaque année, rappelées dans une circulaire ministérielle spécifiquement dédiée à ces dotations (hors DPV). *Cf.* https://www.collectivites-locales.gouv.fr/notes-dinformation-dgcl pour la circulaire de 2020.

## Dotations et subventions de l'État

| Sigle | Dénomination | Communes éligibles | Objet | Service à contacter |
|---|---|---|---|---|
| **DETR** | Dotation d'équipement des territoires ruraux | Toutes les communes de 2 000 habitants au plus (3 500 habitants pour les DOM) ainsi que les communes de plus de 2 000 habitants et de moins de 20 000 habitants (plus de 3 500 et moins de 35 000 pour les DOM) dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes comparables | Subventions d'investissement attribuées pour le financement d'opérations dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural, les catégories d'opérations prioritaires étant fixées par une commission départementale d'élus. | Préfecture |
| **FCTVA** | Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée | Toutes les communes | Dotation destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA, non récupérable par la voie fiscale, supportée par les communes sur leurs dépenses réelles d'investissement et certaines de leurs dépenses de fonctionnement (en matière d'entretien des bâtiments publics, de la voirie et des réseaux).<br>Cinq conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'une dépense d'investissement puisse ouvrir droit à une attribution du FCTVA :<br>- la commune doit être propriétaire de l'équipement pour lequel cette dépense a été engagée ;<br>- elle doit être compétente pour agir dans le domaine concerné ;<br>- la dépense doit avoir été grevée de TVA ;<br>- la dépense ne doit pas être exposée pour les besoins d'une activité assujettie à la TVA permettant la récupération de la TVA par la voie fiscale ;<br>- la dépense ne doit pas être relative à un bien cédé à un tiers inéligible au FCTVA.<br>Les attributions au titre du FCTVA sont en principe versées deux ans après la réalisation de la dépense éligible.<br>Une réforme visant à automatiser le versement du FCTVA doit entrer en vigueur au 1er janvier 2021. Cette réforme vise à passer d'une logique d'éligibilité des dépenses fondée sur des conditions juridiques à une logique d'éligibilité fondée sur les imputations comptables des dépenses. La réforme doit aboutir à une dématérialisation des procédures. | Préfecture |

| Sigle | Dénomination | Communes éligibles | Objet | Service à contacter |
|---|---|---|---|---|
| **DSIL** | Dotation de soutien à l'investissement local | Toutes les communes | Subventions d'investissement attribuées dans le cadre de grandes priorités fixées par la loi :<br>1° Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables ;<br>2° Mise aux normes et de sécurisation des équipements publics ;<br>3° Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements ;<br>4° Développement du numérique et de la téléphonie mobile ;<br>5° Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires ;<br>6° Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitant<br><br>La DSIL est gérée par les préfectures de région, en lien étroit avec les préfectures de département. | Préfecture |
| **DPV** | Dotation politique de la ville | Communes urbaines connaissant des difficultés particulières. L'éligibilité, fixée dans la loi tient compte du classement selon l'indice de la dotation de solidarité urbaine, de la population en quartier prioritaire au titre de la politique de la ville, et de l'insertion dans les programmes de rénovation urbaine | La dotation a principalement vocation à financer des projets d'investissement s'inscrivant dans les priorités prévues par les contrats de ville. | Préfecture |
| **Produit des amendes relatives à la circulation routière** | Répartition du produit des amendes relatives à la circulation routière | - Pour les communes de moins de 10 000 habitants : sommes attribuées sur décisions du conseil départemental ;<br>- Pour les communes de plus de 10 000 habitants : versement direct.<br>Les sommes bénéficient à l'EPCI quand celui-ci est intégralement compétent en matière de voirie, transports en commun, parkings. | Les sommes sont utilisées au financement d'opérations d'améliorations des transports en commun et de la circulation routière (la liste précise est prévue à l'article R. 2334-12 du code général des collectivités territoriales). | Préfecture et conseil départemental |

| Sigle | Dénomination | Communes éligibles | Objet | Service à contacter |
|---|---|---|---|---|
| **FISAC** | Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce | Communes des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales (désertification de certains espaces ruraux, développement de la grande distribution, en particulier à la périphérie des villes, insécurité affectant les zones urbaines sensibles) | Subventions destinées à financer :<br>– les opérations de création, maintien, modernisation, adaptation ou transmission des entreprises du commerce, de l'artisanat et des services, afin de préserver ou développer un tissu d'entreprises de proximité qu'il s'agisse d'opérations collectives (programmes de redynamisation) ou individuelles (commerces de proximité dans le milieu rural) ;<br>– les aménagements urbains pour les communes de moins de 3 000 habitants lorsqu'ils sont directement liés à l'activité commerciale. | DIRECCTE |
| **FNADT** | Fonds national d'aménagement et de développement du territoire | Toutes les communes | Subventions destinées à soutenir :<br>– les actions en faveur de l'emploi (démarches de développement local intégré, organisation de systèmes productifs locaux, création de nouvelles activités et de nouveaux services à l'économie locale et aux besoins de proximité, notamment grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication) ;<br>– les actions qui visent à accroître l'attractivité des territoires (préservation des milieux naturels, mise en valeur du patrimoine naturel, social et culturel, amélioration des services rendus aux populations et entreprises) ;<br>– les actions innovantes ou expérimentales dans le domaine de l'aménagement et du développement durable. | Préfecture |
| **PDASR** | Plan départemental d'actions de sécurité routière | Toutes les communes | Subventions pour la réalisation de projets améliorant la sécurité routière | DDT |

## Aides attribuées par les opérateurs de l'État

| Sigle | Dénomination | Communes éligibles | Objet | Service à contacter |
|---|---|---|---|---|
| **ANCT** | Agence nationale pour la cohésion des territoires | Communes comprenant des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville | Subventions destinées à soutenir les actions menées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville en matière d'emploi et activité économique, d'habitat et cadre de vie, de réussite éducative, de prévention de la délinquance et de citoyenneté et santé. Soutien à l'ingénierie et appui des collectivités dans la réalisation de leurs projets. | Préfet de département |

| Sigle | Dénomination | Communes éligibles | Objet | Service à contacter |
|---|---|---|---|---|
| **ADEME** | Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie | Toutes les communes | Subventions destinées à soutenir les actions menées en matière de :<br>– maîtrise des déchets ;<br>– lutte contre le changement climatique ;<br>– maîtrise de l'énergie dans les bâtiments ;<br>– urbanisme et aménagement durables ;<br>– transports et déplacements ;<br>– utilisation des énergies renouvelables ;<br>– consommation durable. | ADEME |
| **Agence de l'eau** | Agence de l'eau | Toutes les communes | Subventions destinées à soutenir les actions menées en matière de :<br>– **réduction ou traitement des pollutions** (études et travaux : réseaux d'assainissement, station d'épuration, assainissement non-collectif, méthodes alternatives au désherbage chimique) ;<br>– **eau potable** (études et travaux : usine de traitement, interconnexion ou transfert d'eau potable, nouveau forage, nouvelle retenue, périmètres de protection des captages, économie d'eau) ;<br>– **qualité des milieux aquatiques : cours d'eau et zones humides** (études et travaux : restauration et entretien des cours d'eau et des ouvrages, techniciens de rivières, acquisition foncières de zones humides) ;<br>– **approche territoriale** (SAGE, contrat territorial) **et partenariat avec les grandes collectivités** (études, réseau de suivi et animation, acquisitions foncières, captages Grenelle et bassins algues vertes, assistance technique aux collectivités) ;<br>– **connaissance du domaine de l'eau et des milieux aquatiques** (études générales, réseaux de surveillance du milieu naturel) ;<br>– **littoral et le milieu marin** (ramassage des algues vertes, intégration des ouvrages littoraux et restauration des milieux côtiers, étude d'optimisation de la gestion des sédiments de dragage) ;<br>– **inondations**. | Agence de l'eau |
| **ANAH** | Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat | Toutes les communes | Subventions destinées à soutenir les politiques locales ou projets territoriaux en faveur de l'amélioration de l'habitat privé et de la lutte contre l'habitat indigne, notamment pour permettre la réalisation d'office par la collectivité des travaux prescrits dans des immeubles privés à usage d'habitation principale par un arrêté d'insalubrité remédiable, un arrêté de péril ordinaire, un arrêté de remise en état des équipements communs des immeubles collectifs ou un arrêté prescrivant des travaux de sécurité incendie des locaux à usage d'hébergement (hôtels meublés). | DDT |

| Sigle | Dénomination | Communes éligibles | Objet | Service à contacter |
|---|---|---|---|---|
| **ANRU** | Agence nationale pour la rénovation urbaine | Communes conduisant des opérations de rénovation urbaine | Subventions destinées à permettre la restructuration, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). | Préfecture/ DDT |
| **ANS** | Agence nationale du sport | Toutes les communes | Subventions destinées à financer la construction et la rénovation des équipements sportifs. | Conférence des financeurs de l'ANS |
| **FACE** | Fonds d'amortissement des charges d'électrification | Communes maîtres d'ouvrage de travaux d'électrification rurale éligibles selon un critère de ruralité fixé par décret, des dérogations pouvant être accordées par le préfet de département | Subventions destinées à améliorer la qualité de la distribution électrique dans les zones rurales (travaux de renforcement, d'extension, de sécurisation et d'aménagement esthétique des réseaux existants). | Conseil départe-mental et autorité organisatrice de la distribu-tion publique d'électricité locale (ex-syndicat d'énergie) |

## Aides européennes

| Sigle | Dénomination | Communes éligibles | Objet | Service à contacter |
|---|---|---|---|---|
| **FEADER** | Fonds européen agricole pour le développement rural | Communes rurales | Il intervient dans le cadre de la politique de développement rural. et contribue au développement des territoires ruraux et d'un secteur agricole plus équilibré, plus respectueux du climat, plus résilient face au changement climatique, plus compétitif et plus innovant.<br>Les crédits FEADER peuvent intervenir sur les thématiques suivantes :<br>– l'installation des jeunes agriculteurs ;<br>– les paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à contraintes spécifiques ;<br>– les mesures agro-environnementales et climatiques ;<br>– le soutien à l'agriculture biologique et les paiements au titre de Natura 2000 et de la directive cadre sur l'eau ;<br>– les investissements dans les secteurs agricole, agroalimentaire et forestier. | Conseil régional |

| Sigle | Dénomination | Communes éligibles | Objet | Service à contacter |
|---|---|---|---|---|
| **FEAMP** | Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche | Communes littorales | Il intervient dans le cadre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée. Ce budget permettra d'intervenir sur différentes priorités :<br>– encourager une pêche et une aquaculture durables, innovantes et compétitives ;<br>– encourager la mise en œuvre de la politique commune de la pêche ;<br>– améliorer l'emploi et renforcer la cohésion territoriale ;<br>– encourager la commercialisation et la transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture ;<br>– encourager la mise en œuvre de la politique maritime intégrée. | Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du Ministère en charge de l'agriculture<br><br>Conseils régionaux littoraux |
| **FEDER** | Fonds européen de développement régional | Toutes les communes | Il a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions.<br>Le FEDER intervient principalement sur les thématiques suivantes :<br>– investir dans la recherche, le développement technologique et l'innovation ;<br>– améliorer la compétitivité des PME ;<br>– favoriser le développement des technologies de l'information et de la communication ;<br>– soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.<br>Le FEDER finance également des actions soutenant l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques, les transports, la formation, l'emploi ou encore l'inclusion sociale. Enfin, afin de pallier au mieux les problématiques spécifiques des territoires urbains, une partie de l'enveloppe FEDER est mobilisée pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville. | Conseil régional |
| **FSE** | Fonds social européen | Toutes les communes | Il intervient dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale.<br>Il a pour vocation d'aider les personnes à trouver des emplois de meilleure qualité et d'offrir des perspectives professionnelles plus équitables à tous les citoyens de l'Union européenne.<br>Il intervient sur les thématiques suivantes :<br>– améliorer les possibilités d'emploi ;<br>– renforcer l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté ;<br>– promouvoir l'éducation, l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie ;<br>– renforcer les capacités administratives.<br>Afin de pallier au mieux les problématiques spécifiques des territoires urbains, une partie de l'enveloppe FSE est également mobilisée pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville. | Conseil régional<br><br>DIRECCTE (pour l'emploi et l'inclusion) |

## c. La participation minimale du maître d'ouvrage aux opérations d'investissement

Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes, à leur demande.
Lorsque la commune est maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, elle doit assurer une participation minimale au financement de ce projet.
Pour les projets qui relèvent de l'exercice d'une compétence concertée entre plusieurs collectivités territoriales au sens de l'article L. 1111-9 du CGCT, sa participation minimale est fixée à 30 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.
Pour les autres opérations d'investissement dont la commune est maitre d'ouvrage, cette participation minimale est de 20 % (III de l'article L. 1111-10 du CGCT).
Cette participation minimale du maître d'ouvrage peut cependant faire l'objet de dérogations accordées par le représentant de l'État dans le département, dans les conditions énoncées au III de l'article L. 1111-10, pour les opérations ci-dessous :

- pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine ;
- pour les opérations concernant le patrimoine non protégé ;
- pour les projets d'investissement concernant les ponts et ouvrages d'art ;
- pour les projets d'investissement en matière de défense extérieure contre l'incendie ;
- pour les projets d'investissement concourant à la construction, à la reconstruction, à l'extension et aux réparations des centres de santé mentionnés à l'article L. 6323-1 du code de la santé publique ;
- pour les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques.

La participation minimale du maître d'ouvrage peut être inférieure à 20 % du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée pour les opérations d'investissement réalisées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (article 9 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine).
La participation minimale du maitre d'ouvrage est fixée à 10 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques pour les projets d'investissement en matière d'eau potable et d'assainissement, d'élimination des déchets, de protection contre les incendies de forêts et de voirie communale qui sont réalisés par les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, lorsque les projets n'entrent pas dans le champ de compétence communautaire.

La participation minimale du maitre d'ouvrage est fixée à 15 % pour les opérations d'investissement financées par le fonds européen de développement régional dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne.
Enfin, les communes peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet État-région ou dans les contrats de convergence et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics.

## d. Les fonds de concours versés dans le cadre de l'intercommunalité

En principe, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne peut pas intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées par les communes membres (principe de spécialité). Par dérogation à ce principe, la loi autorise, les communautés urbaines (article L. 5215-26 du CGCT), les communautés d'agglomération (VI de l'article L. 5216-5 du CGCT) et les communautés de communes (V de l'article L. 5214-16 du CGCT) à verser des subventions à leurs communes membres. Ces subventions, appelées fonds de concours, doivent être destinées à financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. La faculté de verser des fonds de concours aux communes membres est donc réservée aux EPCI à fiscalité propre.
Le versement de tels fonds de concours ne peut être décidé qu'après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et du conseil municipal concerné. Enfin, la commune bénéficiaire doit apporter un financement, hors subventions, au moins égal au montant du fonds de concours versé par l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre.
Toutefois, des fonds de concours peuvent aussi être versés entre un syndicat et ses membres, à titre dérogatoire, dans trois cas strictement limités :
– pour l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité. L'usage de ces fonds a par ailleurs été élargi par l'article 259 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 aux équipements publics locaux en matière de transition énergétique. Les dispositions afférentes sont codifiées à l'article L. 5212-26 du CGCT ;
– pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques, au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT. L'article L. 5722-11 du CGCT dispose qu'un syndicat mixte bénéficiant d'un transfert de compétence prévu à l'article L. 1425-1 et constitué en application de l'article L. 5721-2 peut recevoir des personnes morales de droit public qui en sont membres, pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques dans

les conditions prévues à l'article L. 1425-1, des fonds de concours pendant une durée maximale de trente ans à compter de la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

– enfin en matière de propriété, d'aménagement, d'entretien et de gestion des ports non autonomes. L'article L. 5722-10 du CGCT prévoit qu'un syndicat mixte bénéficiaire de transferts de compétence prévus par l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales peut recevoir de ses membres, pour la réalisation d'équipements ressortissant à la compétence transférée, le versement de subventions d'équipement après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des organes délibérants des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale concernés. Le montant total des fonds de concours versés ne peut excéder le montant des investissements à réaliser, déduction faite de l'autofinancement et des subventions perçues.

## 6. ANALYSER LA SITUATION FINANCIÈRE DE VOTRE COMMUNE

De la comptabilité tenue par votre comptable peut être déduite une série d'informations permettant, à des niveaux de détail plus ou moins fins selon votre besoin, de caractériser la situation financière de votre commune, de façon neutre et impartiale, afin d'accompagner utilement votre réflexion, notamment sur les aspects financiers de vos choix de gestion.

Ces informations concernent notamment le fonctionnement courant de la commune et, plus largement, sa structure financière, avec la mise en évidence de ses points forts et de ses faiblesses. Il est ainsi possible de déterminer *l'existence et le niveau de l'autofinancement brut* (CAF brute) disponible pour la commune, qui correspond à l'excédent des produits de fonctionnement encaissés par rapport aux charges de fonctionnement décaissées.

<table>
<tr><td>Charges de personnel<br>(64, 621, 631, 633)</td><td rowspan="2">Resources fiscales (73)</td></tr>
<tr><td>Contingents, subventions versées<br>(655, 657)</td></tr>
<tr><td>Charges financières (66)</td><td>Dotations, subventions (74)</td></tr>
<tr><td>Autres charges<br>(60, 61, 62, 63, 65, 67 sauf 6741, 675, 68, 676)</td><td rowspan="2">Autres produits<br>(70, 71, 72, 75, 76, 77, 79, sauf 775, 776, 777, 78)</td></tr>
<tr><td>CAF brute</td></tr>
</table>

Une analyse détaillée des charges et des produits, sous forme de ***soldes intermédiaires de gestion***, permet, en complément, de comprendre, par étapes successives, la formation du ***résultat comptable*** et ainsi d'appréhender les éventuelles marges de manœuvre dans le fonctionnement courant de la collectivité.

**Pour aller plus loin**

**L'autofinancement brut** (CAF brute) doit permettre, a minima, de couvrir le remboursement en capital des emprunts et, pour le reliquat éventuel, de disposer de financement propre pour les investissements. Il est à rapprocher, hors dotations aux provisions et amortissements, de la notion d'excédent dégagé par la section de fonctionnement dans la construction budgétaire.

**L'excédent brut de fonctionnement**, principal solde intermédiaire de gestion, est un indicateur particulièrement pertinent pour caractériser le fonctionnement d'une commune. Il représente la ressource dégagée par le fonctionnement courant, hors coût du financement de l'investissement (les charges et les produits financiers), du renouvellement des immobilisations (dotations aux amortissements) et des charges et produits exceptionnels.

Le ***niveau d'investissement direct***, principalement obtenu à partir des comptes dédiés à l'enregistrement des immobilisations, peut être mis en perspective avec les différentes ressources d'investissement : autofinancement net, subventions d'investissement, emprunts, etc.

Des ratios synthétiques peuvent aussi être calculés pour caractériser la situation financière de la structure tels que :

– le ***ratio de rigidité des charges structurelles***, qui renseigne sur la proportion des dépenses « obligatoires », à savoir les charges de personnel, les contingents et participations (à titre d'exemple, entre dans cette catégorie la participation des communes aux services départementaux d'incendie et de secours) et les charges d'intérêts par rapport aux produits de fonctionnement ;
– ou la ***capacité de désendettement*** qui mesure le nombre d'années nécessaires pour éteindre la dette bancaire, à capacité d'autofinancement brute constante.

Enfin, la structure financière peut être caractérisée par des grandeurs constituant le bilan fonctionnel de la commune, document lui aussi construit à partir de la comptabilité.

| | ACTIF | | PASSIF | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Emplois stables/cycle d'investissement | Immobilisations | 80 | Capitaux propres | 100 | Ressources stables/cycle d'investissement |
| | FDR | 50 | Endettement MLT | 30 | |
| Emplois cycliques/cycle d'exploitation | Stocks et créances | 50 | Dettes | 25 | Ressources cycliques/cycle d'exploitation |
| | Comptes de liaison | | Comptes de liaison | 5 | |
| | | | BFR | 20 | |
| Trésorerie | Trésorerie active | 40 | Crédits de trésorerie | 10 | Trésorerie |
| | | | Trésorerie nette | 30 | |
| | TOTAL ACTIF | 220 | TOTAL PASSIF | 220 | |

**FDR – BFR = trésorerie**

Ainsi, le *fonds de roulement* (FDR) correspond à la différence entre les financements à long terme et l'actif immobilisé. Il sert à couvrir un *besoin en fonds de roulement* (BFR), dégagé par le fonctionnement courant de la commune, qui correspond au décalage pouvant exister entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes. La *trésorerie de bilan* est constituée par l'excédent du fonds de roulement par rapport au besoin en fonds de roulement.

En complément de ces éléments individuels, votre comptable dispose des mêmes données calculées sur des champs homogènes au niveau national, régional ou départemental. Ainsi, si votre commune compte 2 776 habitants et appartient à un groupement à fiscalité propre appliquant la fiscalité professionnelle unique, vos données seront mises en perspective par rapport à l'ensemble des communes de 2 000 à 3 499 habitants appartenant au même type de groupement à fiscalité propre pour le département, la région ou au niveau national.

Ces informations vous sont restituées par votre comptable public ou votre conseiller aux décideurs locaux, avec le soutien de la direction départementale des Finances publiques, selon des modalités adaptées à votre besoin d'expertise.

## a. Pour caractériser l'évolution dans le temps des grands équilibres financiers et des marges de manœuvre : l'analyse financière rétrospective

Ce type d'analyse peut être mené par les experts de la DGFiP, à la demande du maire, sur une période longue (les trois derniers exercices clos, en général) et sur deux champs différents selon les besoins :
– sur le budget principal seul ;
– de manière consolidée, sur l'ensemble formé par le budget principal et les budgets annexes.

Elle vous est proposée sous trois formats selon le niveau de détail souhaité : développé, simplifié ou sous la forme d'un « document de valorisation financière et fiscale synthétique » remis avec le compte de gestion. Elle vous est restituée sous forme d'un document dont le sommaire le plus développé est détaillé ci-après. Vous pouvez également bénéficier d'une présentation orale des principaux constats par votre comptable ou votre conseiller aux décideurs publics.

**À noter –** Ces prestations sont réalisées dans le cadre d'une démarche qualité qui vous permet de bénéficier des compétences de l'ensemble des services de la direction départementale des Finances publiques et vous garantit des prestations normalisées et homogènes pour l'ensemble du territoire, à partir d'outils informatiques dédiés à la valorisation financière et fiscale spécialement conçus par la DGFiP.

**À noter –** L'analyse est enrichie d'une étude détaillée de la fiscalité de la commune, que ce soit dans la partie consacrée à l'analyse des produits ou à l'étude des marges de manœuvre : évolution des bases, des taux, description des exonérations et de la politique fiscale pratiquée en matière d'abattements.

## Extraits d'une analyse financière rétrospective

**SOMMAIRE**


INTRODUCTION ..... 4
PRINCIPAUX CONSTATS ..... 6
1/ LA FORMATION DE L'AUTOFINANCEMENT ..... 7
..... 7
1.1.1/ LES PRODUITS RÉELS ..... 9
Les impôts locaux ..... 10
Les reversements de fiscalité ..... 15
Les attributions de péréquation et de compensation ..... 19
Les autres produits réels ..... 19
1.1.2/ LES CHARGES RÉELLES ..... 21
Charges de personnels ..... 23
Charges financières ..... 22
Subventions, participations et contingents ..... 24
Autres charges réelles ..... 25
1.1.3/ COUVERTURE DES CHARGES PAR LES PRODUITS ..... 26
1.2/ LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT ..... 27
1.3/ LE RÉSULTAT ..... 28
2/ LA STRUCTURE BILANCIELLE ..... 29
2.1/ LES INVESTISSEMENTS ET LEUR FINANCEMENT ..... 29
2.1.1/ LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENTS ..... 29
2.1.2/ LE FINANCEMENT ..... 31
Le financement disponible ..... 31
L'emprunt ..... 31
2.2/ LES ÉQUILIBRES BILANCIELS ..... 33
2.2.1/ LE FONDS DE ROULEMENT (FDR) ..... 35
Les ressources stables ..... 36
Les emplois stables ..... 37
2.2.2/ LE BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT (BFR) ..... 38
2.2.3/ LA COUVERTURE DU BFR PAR LE FDR : LA TRÉSORERIE ..... 39
3/ MARGES DE MANOEUVRE ..... 41
3.1/ OPTIMISATION DES RESSOURCES ..... 41
La politique de taux ..... 48
3.1.2/ ANALYSE DE L'ENDETTEMENT ..... 49
Le coefficient d'autofinancement courant ..... 53
3.2/ OPTIMISATION DES DÉPENSES ..... 55
3.2.1/ EN FONCTIONNEMENT ..... 55
3.2.2/ EN INVESTISSEMENT ..... 56
3.3/ FACTEURS DE RISQUES EXTERNES ..... 57
LEXIQUE ..... 58


### Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses budgétaires, qu'elles soient réelles (c'est-à-dire ayant donné lieu à décaissement) ou d'ordre (sans décaissement), peuvent être regroupées en six catégories principales :
1. Les charges à caractère général (achat de petit matériel, entretien et réparations, fluides, assurances ...).
2. Les charges de personnel (salaires et charges sociales)
3. Les charges de gestion courante (subventions et participations, indemnités des élus ...).
4. Les charges financières (intérêts des emprunts, frais de renégociation ...).
5. Les charges exceptionnelles.
6. Les charges d'ordre (exemples : dotations aux amortissements et provisions, valeur comptable des immobilisations cédées, différences sur réalisations positives transférées en investissement).

**STRUCTURE ET EVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT**

**REPERES**

| En €/hab | Commune | 2018 Montant en € par hab pour la strate de référence Département | Région | National |
|---|---|---|---|---|
| Charges générales | 400 | 303 | 304 | 246 |
| Charges de personnel | 1 032 | 537 | 581 | 441 |
| Charges de gestion courante | 265 | 124 | 130 | 109 |
| Charges réelles financières | 42 | 19 | 25 | 23 |
| Charges réelles exceptionnelles | 3 | 22 | 10 | 8 |

*Strate de référence :*
*Population : 3521*
*Régime fiscal : FPU : Communes de 3 500 à 5 000 habitants*

Les présidents de groupements à fiscalité propre bénéficient des mêmes prestations que les maires, concernant la situation financière de ces établissements.

## b. Pour une information synthétique sur les résultats de l'exercice : les fiches AEFF

Les *fiches financières d'analyse des équilibres financiers fondamentaux* ou *fiches AEFF* présentent, pour un exercice donné, les montants des principaux agrégats comptables et financiers, ainsi que des données fiscales, sur des périmètres comptables divers.

**À noter –** Les fiches AEFF présentent une partie entièrement dédiée au contexte socio-économique et à la fiscalité directe locale rassemblant, par exercice, les principales données disponibles en la matière et proposant également des données de comparaison à l'échelle départementale, régionale et nationale.

Sur le périmètre « budget principal », les données en valeur sont complétées par des données exprimées en euros par habitant, qui peuvent être aisément comparées à celles de la strate de comparaison déclinée sur un périmètre départemental, régional ou national. Trente-et-une strates différentes sont ainsi disponibles pour les communes. Elles sont définies à partir de critères démographiques et du régime fiscal du groupement à fiscalité propre d'appartenance.

Modèle de fiche AEFF

| | Montant en € | Montant en € par hab pour la catégorie démographique | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Commune | Département | Région | National |
| **FONCTIONNEMENT** | | | | | |
| **Total des produits de fonctionnement = A** | 145.067 | 539 | 808 | 725 | 823 |
| dont : Produits de fonctionnement réels | 145.067 | 539 | 792 | 711 | 806 |
| .....dont : Impôts locaux | 80.926 | 301 | 388 | 265 | 337 |
| ..... Fiscalité reversée par les GFP | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| ..... Autres impots et taxes | 4.671 | 17 | 67 | 64 | 61 |
| ..... Dotation globale de fonctionnement | 38.431 | 143 | 141 | 143 | 175 |
| ..... Autres dotations et participations | 11.257 | 42 | 51 | 74 | 84 |
| ..... dont : FCTVA | 989 | 4 | 2 | 2 | 2 |
| ..... Produits des services et du domaine | 9.782 | 36 | 84 | 86 | 57 |
| **Total des charges de fonctionnement = B** | 110.063 | 409 | 600 | 540 | 635 |
| dont : Charges de fonctionnement réelles | 107.226 | 399 | 568 | 516 | 604 |
| ..... dont : Charges de personnel (montant net) | 12.686 | 47 | 187 | 168 | 208 |
| ..... Achat et charges externes (montants nets) | 40.939 | 152 | 206 | 196 | 207 |
| ..... Charges financières | 3.432 | 13 | 11 | 12 | 17 |
| ..... Subventions versées | 7.050 | 26 | 28 | 16 | 32 |
| ..... Contingents | 26.471 | 98 | 70 | 64 | 83 |
| Résultat comptable = A - B = R | 35.004 | 130 | 208 | 185 | 188 |
| Capacité d'autofinancement brute = CAF | 37.841 | 141 | 224 | 195 | 202 |
| **INVESTISSEMENT** | | | | | |

Pour les groupements à fiscalité propre, six strates sont définies, en fonction de la nature juridique du groupement (communauté de communes, communauté d'agglomération, etc.) et du régime fiscal choisi (fiscalité professionnelle unique, fiscalité additionnelle, etc.).

Les principales données relatives à l'investissement, comme les dépenses d'équipement direct, les subventions d'investissement accordées ou la dette (remboursement des emprunts en capital, encours de la dette au 31 décembre, etc.), sont restituées de la même façon, donc également mises en perspective par rapport aux données de la strate de comparaison sur ces différents périmètres géographiques.

Ces données synthétiques sont aussi disponibles dans une version consolidée « budget principal et budgets annexes ». Elles permettent ainsi d'établir les parts relatives des budgets annexes dans le total consolidé. Elles mettent également en évidence les données relatives aux budgets annexes retraçant des services industriels et commerciaux, soumis à des règles de gestion, donc d'équilibre budgétaire, spécifiques.

| Intitulé des rubriques | Montant en € | Montant en € par habitant | % BA / total |
|---|---|---|---|
| **DETTE** | | | |
| Encours total de la dette au 31 Décembre | 410.220 | 1.525 | 60 |
| .....dont encours des dettes bancaires et assimilées | 410.220 | 1.525 | 60 |
| .....dont encours des dettes bancaires et assimilées retraitées du solde du compte 441.21 | 410.220 | 1.525 | 60 |
| .....dont encours des dettes bancaires SPIC | 246.756 | 917 | 60 |
| Annuités des dettes bancaires et assimilées (1) | 52.483 | 195 | 38 |
| .....dont annuités SPIC | 19.714 | 73 | 38 |

Pour compléter cette vision synthétique à l'échelle du bloc communal, les principaux agrégats comptables sont proposés sur un périmètre constitué par les communes membres et le groupement à fiscalité propre d'appartenance dans une version ***agrégée*** des fiches AEFF. Ces données constituent une véritable photographie des finances de l'ensemble intercommunal pour un exercice donné. Elles permettent de déterminer les grands équilibres du territoire, notamment ses marges de manœuvre, et de disposer de repères comparatifs au niveau national entre territoires exerçant les mêmes compétences.

**À noter –** Les données comptables des groupements à fiscalité propre sont aussi valorisées par des fiches AEFF sur les deux périmètres, à savoir budget principal et version consolidée. Pour ce type de structure, la version

consolidée prend tout son sens : les services publics industriels et commerciaux (eau et assainissement, transports, collecte et traitement des ordures ménagères, etc.), comptablement retracés dans des budgets annexes, concentrent souvent l'essentiel de l'activité de l'établissement.

Modèle de fiche AEFF agrégée

| | | Montants en € par habitant pour | | |
|---|---|---|---|---|
| Montants en € | Intitulés des rubriques | Territoire | Région | France entière |
| | FONCTIONNEMENT | | | |
| 5.219.191 | **Total des produits réels de fonctionnement** | 1.166 | 1.165 | 1.209 |
| 3.312.955 | *dont :Impôts locaux* | 740 | 556 | 558 |
| 379.188 | *.....Autres impôts et taxes* | 85 | 84 | 115 |
| 1.315.213 | *.....Concours de l'Etat* | 294 | 345 | 339 |
| 925.446 | *.....dont dotation globale de fonctionnement* | 207 | 276 | 275 |
| 3.590.813 | **Total des charges réelles de fonctionnement** | 802 | 892 | 956 |
| 1.131.350 | *dont :Charges de personnel* | 253 | 351 | 411 |
| 1.149.072 | *.....Achats et charges externes* | 257 | 282 | 289 |
| 144.858 | *.....Charges financières* | 32 | 34 | 36 |
| 412.366 | *.....Contingents* | 92 | 100 | 90 |
| 444.853 | *.....Subventions versées* | 99 | 66 | 70 |
| | INVESTISSEMENT | | | |
| 710.000 | *Recettes d'emprunt* | 159 | 132 | 117 |
| 339.208 | *Subventions reçues* | 76 | 121 | 96 |
| 49.465 | *Autres fonds globalisés d'investissement* | 11 | 7 | 13 |
| 2.967.372 | *Dépenses d'équipement* | 663 | 479 | 432 |
| | DETTE | | | |
| 3.600.469 | *Encours total de la dette au 31 décembre* | 804 | 862 | 921 |
| 3.594.146 | *dont encours des dettes bancaires et assimilées* | 803 | 840 | 902 |
| 480.721 | *Annuités des dettes bancaires et assimilées (1)* | 107 | 128 | 121 |
| | FINANCEMENT | | | |
| 1.628.378 | *Capacité d'autofinancement brute* | 364 | 274 | 254 |
| 1.290.092 | *Capacité d'autofinancement nette* | 288 | 185 | 170 |
| 1.465.429 | *Epargne disponible* | 327 | 252 | 228 |

Cette approche prend en compte, dans les montants calculés, les efforts de rationalisation de la dépense entrepris au niveau du territoire puisque les montants sont retraités des flux croisés générés, notamment, par les mutualisations de personnel ou de moyens mises en œuvre entre les communes et le groupement.

Une partie de la fiche permet de visualiser les flux comptables générés par les opérations réciproques entre les structures impliquées, sur la base des comptes définitifs. Sans retraitement, ces opérations majoreraient à la fois en recette et en dépense les masses financières de l'ensemble intercommunal.

De plus, la sincérité des imputations comptables relatives à ces opérations conditionne la qualité de la fiche. D'éventuelles discordances relevées entre les montants enregistrés dans l'ensemble des communes membres et le groupement à fiscalité propre nuisent, en effet, à la fiabilité des données produites et altèrent la traduction financière de l'effort de rationalisation de la dépense entrepris par le territoire.

Modèle de fiche AEFF agrégée – Visualisation des flux croisés

| Groupement à fiscalité propre | | Communes membres (regroupées par strate) | | |
|---|---|---|---|---|
| Compte utilisé | Montant du flux (€) | Compte utilisé | Montant du flux (€) | Strate |
| 70845 | 52.200.283 | 6216 | 52.102.425 | Ville centre |
| | | | | Communes de 1221 à 5500 habitants |
| | | | | Communes de 501 à 1220 habitants |
| | | | | Communes de moins de 500 habitants |
| Total 70845 = | 52.200.283 | Total 6216 = | 52.102.425 | Discordance = 97.858 |
| 70875 | 28.514.968 | 62876 | 28.514.968 | Ville centre |
| | | | | Communes de 1221 à 5500 habitants |
| | | | | Communes de 501 à 1220 habitants |
| | | | | Communes de moins de 500 habitants |
| Total 70875 = | 28.514.968 | Total 62876 = | 28.514.968 | Aucune discordance |

## c. Pour une aide à la décision et à l'évaluation des projets : l'analyse prospective

L'objectif de l'analyse prospective est d'aider à cerner les conséquences financières de la mise en œuvre d'un nouveau projet d'investissement :
- en étudiant les différentes modalités de financement possibles : par l'endettement, par prélèvement sur le fonds de roulement, par augmentation de la fiscalité, etc. ;
- en appréciant l'impact du projet sur les grands équilibres de la commune (conséquence sur les charges de fonctionnement et, in fine, sur la capacité d'autofinancement brute).

L'analyse prospective peut aussi être mise en œuvre en dehors de tout nouveau projet d'investissement, pour tester différentes hypothèses d'équilibre financier lors de la confection du budget.

Cette prestation nécessite une collaboration étroite entre les services municipaux et ceux de la DGFiP, pour disposer des informations nécessaires à l'élaboration des différents scénarios. La collaboration peut être formalisée, pour les cas les plus complexes, par la rédaction d'un cahier des charges qui détaille les scénarios à tester. Dans ces différents cas, des hypothèses de

croissance des charges et des produits de fonctionnement, notamment, sont posées pour la construction de plans de financement qui évaluent le besoin de financement à couvrir, puis les modalités de son financement (recours à l'emprunt, utilisation des ressources propres, etc.) et, enfin, l'impact global sur la situation financière future de la commune.

## d. Pour apprécier la performance de la gestion financière au cours de l'exercice : le tableau de bord financier

Ce service, disponible à partir d'une connexion Internet via le portail Internet de la gestion publique de la DGFiP (PIGP), permet au maire de visualiser directement les données statistiques de gestion de sa commune (dépenses, recettes, comptabilité, etc.) Il permet de suivre, par exemple, l'évolution des délais de paiement des fournisseurs, le taux de recouvrement des créances ou encore le montant moyen des actes de poursuite engagés par le comptable pour le budget principal de la commune, mais aussi pour les budgets annexes ou les établissements rattachés (centre communal d'action sociale, caisse des écoles, etc.).

Ces données sont actualisées tous les mois. Elles peuvent être mises en perspective :
- dans le temps : les données mensuelles correspondantes de l'exercice précédent ainsi que les données définitives sont aussi affichées ;
- par rapport à des structures comparables : les données sont calculées selon des strates de comparaison prédéfinies (selon la population pour les communes, les types de budgets, etc.) pour une comparaison sur une base infra-annuelle.

Ce tableau de bord restitue ainsi 17 indicateurs, pour l'année en cours et l'année précédente à la fois, sous forme d'une synthèse à partir de laquelle on peut accéder à des restitutions graphiques plus détaillées.

Pour bénéficier de cet outil, il suffit au maire de se rapprocher de son comptable qui l'accompagnera à la fois dans la procédure d'habilitation au PIGP et dans l'utilisation optimale du tableau de bord.

## Modèle de tableau de bord financier

**Tableau de Synthèse**

| | | Octobre 2019 | Octobre 2018 | 2018 |
|---|---|---|---|---|
| Suivi de la dépense | Nombre de lignes de mandats émises | 576 | 553 | 659 |
| | Délai global de paiement | 5,66 | 10,23 | 9,85 |
| | Taux de représentativité du DGP | 100,00 % | 100,00 % | 100,00 % |
| | Délai de paiement du comptable | 3,57 | 2,16 | 2,44 |
| | Part des mandats payés avec date d'échéance (en nombre) | 34,77 % | 40,56 % | 40,77 % |
| | Part des mandats payés à date d'échéance (en nombre) | 94,33 % | 81,82 % | 84,48 % |
| Recouvrement des produits locaux | Nombre de lignes de titres émises | 138 | 138 | 152 |
| | Taux de recouvrement par collectivité exercice courant | 83,50 % | 67,31 % | 90,38 % |
| | Taux de recouvrement par collectivité exercice précédent | 99,61 % | 99,38 % | 99,38 % |
| | Taux de recouvrement par produit | | | |
| | Délai de recouvrement | 44,93 | 37,68 | 34,84 |
| | Moyens d'encaissement en montant et en nombre cumulés | | | |
| | Moyens d'encaissement en régie en montant cumulé | | | |
| | Montant moyen des actes de poursuites | | | |
| Gestion | Taux de consommation des dépenses de fonctionnement réel | 62 % | 59 % | 73 % |
| | Taux de consommation des dépenses d'investissement réel | 16 % | 18 % | 19 % |
| | Suivi des opérations à régulariser en dépense (en nombre) | 0 | 1 | 0 |
| | Suivi des opérations à régulariser en dépense (en montant) | 0 | 4 318 | 0 |
| | Suivi des opérations à régulariser en recette (en nombre) | 9 | 9 | 25 |
| | Suivi des opérations à régulariser en recette (en montant) | 32 363 | 32 943 | 101 754 |
| | Evolution de la trésorerie | 587 581 | 481 836 | 506 896 |

## Exemple de restitution graphique

## ▷ Lexique des termes habituels utilisés en analyse financière

**Actif**
À l'actif du bilan sont inscrits l'ensemble des biens du patrimoine, ainsi que l'ensemble des éléments n'ayant pas vocation à y rester de manière durable (stocks, créances, trésorerie). L'actif immobilisé brut représente l'ensemble des biens durables contrôlés par la collectivité (équipements municipaux notamment). L'actif circulant désigne les stocks et créances qui se renouvellent au cours de l'exercice.

**Annuité de la dette**
L'annuité de la dette est composée du montant des intérêts des emprunts et du montant du remboursement du capital au titre de l'exercice. Elle permet de mesurer le poids exact de la dette à long et moyen termes pour les collectivités.

**Besoin en fonds de roulement (BFR)**
Le BFR représente, à la fin d'un exercice comptable, l'excédent des crédits consentis aux redevables de la collectivité (restes à recouvrer) sur les crédits obtenus de ses créanciers (fournisseurs, État). Une créance crée un besoin de financement ; la collectivité a constaté un produit mais ce produit n'a pas encore été recouvré. À l'inverse, une dette génère une ressource ; dans ce cas, la collectivité a effectivement enregistré une charge, mais celle-ci n'a pas encore été payée. Un BFR négatif constitue une ressource : en effet, cela signifie que les sommes non encore décaissées sont supérieures aux sommes non encore encaissées.

**Bilan**
Le bilan présente la situation patrimoniale de la collectivité à la date de clôture de l'exercice. Pour l'analyse financière, certaines rubriques du bilan sont reclassées afin de faire ressortir les grandeurs caractérisant la structure financière de la collectivité et d'apprécier son équilibre financier global.
Le bilan se présente sur deux colonnes : une colonne « actif » et une colonne « passif ». Il se découpe en trois grandes masses permettant de calculer trois grandeurs caractéristiques :
– les biens et financements à long terme (utilisés pour le calcul du fonds de roulement) ;
– l'ensemble des droits et obligations à court terme de la collectivité (calcul du besoin en fonds de roulement) ;
– la trésorerie dans son acception la plus large.

**Capitaux et assimilés**
Ce sont les fonds à disposition de la collectivité à long terme, hors dettes financières (dotations, réserves, résultat de l'exercice, subventions d'investissement, opérations pour comptes de tiers, etc.).

**Coefficient d'autofinancement courant**
Le coefficient d'autofinancement courant (CAC) permet de mesurer l'aptitude de la commune à autofinancer ses investissements, après avoir couvert ses charges et les remboursements de dettes. Un coefficient supérieur à 1 indique que la commune ne peut faire face à ses remboursements de dette avec son seul autofinancement.

**Endettement**
Afin d'apprécier la solvabilité financière d'une commune, deux ratios liés à la dette peuvent être calculés : le taux d'endettement et la capacité de désendettement.
Le taux d'endettement (dette/recettes réelles de fonctionnement) mesure la charge de la dette d'une commune relativement à sa richesse. La capacité de désendettement (encours de dette/épargne brute) détermine le nombre d'années nécessaires à la commune pour éteindre totalement sa dette par mobilisation et affectation en totalité de son épargne brute annuelle.

**Épargne brute (capacité d'autofinancement brute)**
Elle représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement…). Elle est calculée par différence entre les produits réels (hors produits de cession d'immobilisations) et les charges réelles (hors valeur comptable des immobilisations cédées) de fonctionnement. Elle est en priorité affectée au remboursement des dettes en capital. Elle peut être calculée à partir de l'excédent brut de fonctionnement en ajoutant les produits financiers et exceptionnels et en retranchant les charges financières et exceptionnelles.

**Épargne nette**
Il s'agit de l'épargne brute diminuée des remboursements de la dette.

**Excédent brut de fonctionnement (EBF)**
Il correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes. C'est la ressource fondamentale de la commune : elle est indépendante des produits et charges financiers et exceptionnels.

**Investissement**
Ce sont principalement les dépenses d'équipement (acquisitions de terrains, immeubles, matériels, etc.).

**Résultat de fonctionnement ou résultat comptable**
Différence entre le total des titres et le total des mandats émis en classe 7 et 6 de la section de fonctionnement.

Chapitre 6

# RESPECTER LES RÈGLES JURIDIQUES EN VIGUEUR

## 1. LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Pour devenir exécutoires, outre leur publication ou leur notification aux intéressés, certains des actes des collectivités territoriales doivent être transmis au préfet, représentant de l'État dans le département ou la région (ou au sous-préfet de l'arrondissement). Celui-ci, chargé du contrôle de légalité, vérifie la conformité des actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Si l'examen sur le fond et la forme conduit à relever des irrégularités, le préfet peut adresser à la collectivité, ou l'établissement public, un recours gracieux dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'acte, en préfecture ou en sous-préfecture, en précisant la ou les illégalités dont l'acte est entaché et en demandant sa modification ou son retrait.

Si la collectivité ne réserve pas une suite favorable au recours gracieux (refus ou rejet implicite), le préfet peut déférer au tribunal administratif l'acte qu'il estime illégal. Il dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation.

En ce qui concerne les actes pris par les autorités communales, sont soumis au contrôle de légalité :

**1°** Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 à l'exception :

**a)** des 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 ;

**b)** des délibérations 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 ;

**2°** Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. En sont toutefois exclues :
– celles relatives à la circulation et au stationnement ;
– celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent ;

**3°** Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

**4°** Les conventions relatives aux emprunts, les marchés et les accords-cadres d'un montant au moins égal à un seuil défini par décret, les marchés de partenariat ainsi que les contrats de concession, dont les délégations de service public, et les concessions d'aménagement ;

**5°** Les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, en application des 1° et 2° de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

**6°** Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles L. 422-1 et L. 422-3 du code de l'urbanisme ;

**7°** Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

**8°** Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.
En dehors de la liste des actes soumis à l'obligation de transmission, le préfet peut à tout moment demander au maire, pour contrôle, communication des autres actes pris par les autorités communales qui ne sont pas obligatoirement transmissibles. Il peut également, le cas échéant, en cas

d'illégalité, décider de déférer ces actes au tribunal administratif dans un délai de deux mois à compter de la date de leur communication, à condition toutefois que la demande de communication soit adressée au maire dans les deux mois suivant la date de leur entrée en vigueur.

*Article 72 de la Constitution*
*Articles L. 2131-1 à L. 2131-6 du CGCT*
*Ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009*

## 2. LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Parallèlement au contrôle de légalité, les collectivités territoriales sont également soumises à un contrôle a posteriori spécifique, le contrôle budgétaire. Prévu aux articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ce contrôle est exercé par le préfet, en liaison avec les chambres régionales des comptes (CRC).
L'objectif de ce contrôle est d'assurer le respect des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative et compte administratif).

Le contrôle budgétaire porte principalement sur quatre points :
– la date d'adoption et de transmission du budget ;
*Articles L. 1612-2 et L. 1612-8 du CGCT*
– l'équilibre réel du budget ;
*Articles L. 1612-4 et L. 1612-5 du CGCT*
– la date de vote, l'équilibre et le rejet éventuel du compte administratif ;
*Articles L. 1612-12 à L. 1612-14 du CGCT*
– l'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires.
*Articles L. 1612-15 et L. 1612-16 du CGCT*

Sont ainsi concernés : les communes, les départements, les régions et les établissements publics locaux ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale.
Le contrôle budgétaire relève de la compétence exclusive du préfet en application de l'article 72 de la Constitution et du CGCT. Le préfet est seul habilité, dans les cas prévus par le CGCT et après avis de la CRC, à réformer les documents budgétaires dans le cadre de son pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité.

## Actes budgétaires

Le projet Actes budgétaires porte sur la dématérialisation des moyens de création, de transmission et de contrôle des documents budgétaires émis par les collectivités. Il constitue un volet important de la politique de dématérialisation des documents budgétaires, qui vise à moderniser les échanges de documents budgétaires entre les préfectures et les collectivités territoriales.

Initié le 2 janvier 2012, le projet Actes budgétaire n'a cessé de se déployer de manière constante, incluant progressivement de nouvelles maquettes réglementaires. Sa vocation est double : faciliter le travail d'élaboration des documents budgétaires et fiabiliser le processus de création, d'acheminement et de contrôle des budgets des collectivités transmis par ces dernières aux préfectures. Soutenu par l'article 74 de la loi MAPTAM et l'article 107 III de la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRé), l'adhésion à Actes budgétaires revêtira prochainement un caractère obligatoire pour les collectivités et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants (à compter du 7 août 2020 soit dans un délai de cinq ans suivant la promulgation de la loi NOTRé). Le décret n° 2016-475 du 15 avril 2016 a précisé les modalités de télétransmission des documents budgétaires.

Trois applications rythment cette démarche :

– la **DGCL** utilise l'**application ODM – Outil de Dématérialisation des Maquettes** pour dématérialiser les nomenclatures budgétaires (M. 14, M. 4, M. 52, M. 57, M. 61, M. 71 fonction). La présentation ainsi que le plan de compte applicable sont mis à jour pour chaque exercice budgétaire afin de correspondre aux évolutions des instructions budgétaires et comptables. Ces maquettes dématérialisées ont donc une valeur réglementaire ;
– les **communes** qui le souhaitent appliquent ces maquettes à leurs données budgétaires grâce à l'**application TotEM – Totalisation et Enrichissement des Maquettes**. Cette application gratuite et librement téléchargeable génère ainsi leurs budgets primitifs, supplémentaires, décisions modificatives et comptes administratifs à partir de données déjà renseignées dans le progiciel de gestion financière.
  Après avoir complété ces documents avec tous les états requis, TotEM produit un fichier XML prêt à être transmis en préfecture par le recours à un opérateur de transmission ;
– les **préfectures** visualisent les budgets ainsi transmis dans l'**application Actes budgétaires**.

Une partie du contrôle budgétaire est effectuée de façon automatique et les agents de préfecture disposent d'un document facilement exploitable pour les contrôles approfondis.
Les communes qui souhaitent entrer dans la démarche sont invitées à suivre les étapes suivantes :
– vérifier auprès de leur éditeur de progiciel de gestion financière que leur progiciel est bien compatible avec TotEM ;
– se rapprocher de leur préfecture afin de signer une convention de dématérialisation ou d'étendre la convention déjà signée, en veillant à choisir un opérateur de transmission homologué ;
– télécharger librement et gratuitement TotEM sur le site projet http://odm-budgetaire.org ;
– suivre les guides d'installation et d'utilisation fournis sur ce le site https://www.collectivites-locales.gouv.fr/actes-budgetaires-1

## 3. LA TÉLÉTRANSMISSION DES ACTES

**L'essentiel**

ACTES, qui signifie « Aide au Contrôle de légaliTé dématErialiSé », désigne à la fois le projet tendant à dématérialiser la transmission des actes soumis au contrôle de légalité et budgétaire. La télétransmission présente les mêmes effets juridiques que la transmission matérielle.
*Celui-ci permet de transmettre à la préfecture les actes soumis au contrôle de légalité à tout moment de la journée et de recevoir, en temps réel, l'accusé de réception qui rend l'acte exécutoire.Les communes qui décident de télétransmettre leurs actes soumis au contrôle de légalité doivent : 1) passer un marché avec un opérateur de télétransmission dont le dispositif est homologué par le ministère de l'intérieur ; 2) signer une convention avec le préfet du département (art. R. 2131-3 du CGCT).*

### a. Description du système d'information @ctes

Ce système d'information participe à la modernisation de l'administration grâce à la chaîne de dématérialisation qu'il instaure entre l'État et les collectivités. Il contribue à la fluidification et à l'accélération des échanges relatifs au conseil et au contrôle juridique avec les représentants de l'État.
@CTES désigne à la fois :
– le système d'information comprenant les dispositifs de télétransmission permettant la transmission dématérialisée des actes et ;
– l'application gérée par le ministère de l'intérieur utilisée par les agents des préfectures et des sous-préfectures en charge de ces contrôles.

Ce système d'information s'adresse aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics locaux et aux groupements au sens du CGCT (catégorie à laquelle appartiennent notamment les établissements publics de coopération intercommunale). Il permet aux communes de télétransmettre tous les actes soumis au contrôle de légalité, et au contrôle budgétaire. La télétransmission présente les mêmes effets juridiques que la transmission matérielle et n'a pas d'incidence sur la composition des actes télétransmis et notamment sur la liste des pièces jointes exigibles.

Plus précisément, @CTES offre aux communes et à leurs établissements publics locaux raccordés à ce système d'information la possibilité de :

– télétransmettre à tout moment aux services de l'État les actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire avec la possibilité d'annuler un envoi en cas d'erreur ;
– recevoir automatiquement, « en temps réel », l'accusé de réception des actes par l'État.

Par ailleurs, le système d'information s'interface généralement avec les progiciels de gestion des délibérations et les plateformes de dématérialisation des marchés publics utilisés par ces collectivités.

Outre sa fonction essentielle de télétransmission, le système d'information @CTES s'inscrit dans le cadre de la modernisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire à l'intérieur même des services de l'État : les agents de préfectures bénéficient de fonctionnalités de nature à leur permettre de se recentrer sur leurs fonctions de contrôle et de conseil auprès des collectivités.

Les communes qui décident de télétransmettre leurs actes doivent :

– passer un marché public avec l'un des opérateurs dont le dispositif est homologué (liste consultable sur le portail de l'État au service des collectivités territoriales http://www.collectivites-locales.gouv.fr/actes à la rubrique « ACTES », « @CTES » « Autres infos sur ce thème », « Dispositifs des opérateurs de transmission homologués pour le système d'information @CTES ») ;
– signer une convention avec le représentant de l'État dans le département (article R. 2131-4 du CGCT).

## b. Le contrat passé par la commune avec un opérateur de télétransmission

Pour sécuriser et simplifier techniquement l'utilisation du système d'information @CTES, il est demandé aux communes de s'adresser à des opérateurs de télétransmission dont le dispositif est homologué, conformément aux dispositions de l'article R. 2131-1 du CGCT qui prévoit que *« la commune, lorsqu'elle choisit d'effectuer par voie électronique la transmission de*

*tout ou partie des actes mentionnés à l'article* L. 2131-2, *recourt à un dispositif de télétransmission ayant fait l'objet d'une homologation dans des conditions fixées par arrêté du ministre de l'intérieur ».*
L'acquisition d'un dispositif de télétransmission homologué se fait par la voie d'un marché public passé avec l'opérateur qui en assure l'exploitation. Les communes décidant d'opter pour la télétransmission peuvent également se rassembler en groupements de commande (auquel cas elles contractualisent en direct avec le prestataire, opérateur de télétransmission), afin de négocier au plus bas prix le coût de la télétransmission.

## c. Définition d'un opérateur de télétransmission

Un opérateur de télétransmission est une personne morale de droit public ou privé, fournisseur du service de télétransmission, exploitant et mettant à disposition des communes qui le souhaitent un dispositif de télétransmission homologué par le ministère de l'intérieur. Ce service est qualifié de dispositif de télétransmission. Il fait l'objet d'un audit et de vérifications sur la base desquelles le dispositif est homologué par le ministère de l'intérieur. C'est en vertu de cette homologation qu'il est autorisé à transmettre de façon électronique aux services techniques du ministère de l'intérieur les actes des communes clientes qui lui sont raccordées.
À l'égard des communes émettrices, l'opérateur de télétransmission est responsable :
– de la mise en œuvre opérationnelle,
– de l'exploitation et du fonctionnement de ce dispositif de télétransmission.
Vis-à-vis du ministère de l'intérieur, il est le seul interlocuteur pour le fonctionnement technique du dispositif de télétransmission qui lui permet d'envoyer les actes sur la plate-forme technique du ministère.

## d. La convention passée par la commune avec la Préfecture

Les communes signent avec le représentant de l'État territorialement compétent une convention. Elle précise la date de démarrage du processus, les données concernant le dispositif de télétransmission, le nombre de niveaux choisis dans la nomenclature, les engagements respectifs de la commune et du représentant de l'État pour l'organisation et le fonctionnement de la télétransmission. À ces éléments peuvent être ajoutés d'autres engagements afin de tenir compte d'un contexte local particulier.
Chaque entité dotée d'une personnalité morale distincte doit signer une convention spécifique avec le préfet. Ainsi, un centre communal d'action sociale devra signer une convention distincte de celle passée par sa commune de rattachement avec le représentant de l'État.

Une convention type de télétransmission est consultable sur le portail de l'État au service des collectivités locales http://www.collectivites-locales.gouv.fr/actes, à la rubrique « ACTES », « Se raccorder à @CTES » (« Convention avec le préfet du département »). Les préfectures disposent, en plus de ce modèle, des modèles d'avenants destinés à couvrir les situations qui n'auraient pas été envisagées initialement. Pour toute question complémentaire, il convient de se rapprocher du référent @CTES du département qui dispose de l'ensemble des éléments permettant d'y répondre.

## e. Réception des actes par les services de l'État

L'article L. 2131-1 du CGCT dispose que les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication, à leur affichage, ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département. L'article L. 2131-2 du CGCT énumère les actes soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 ainsi que certaines exceptions.
Ainsi, un acte n'est-il pleinement exécutoire qu'à la condition de sa communication au représentant de l'État. L'accusé de réception renvoyé à la commune émettrice par le système d'information @CTES constitue un élément tendant à établir le caractère exécutoire des actes télétransmis*. En effet, si la délivrance de l'accusé de réception ne confère pas un caractère exécutoire à l'acte, elle constitue un élément de preuve de la réception de l'acte par le représentant de l'État. Or, ce sont bien la transmission et la réception de l'acte qui constituent deux éléments du caractère exécutoire de l'acte.

## f. Obligations relatives à la sécurité électronique

Depuis le 19 mai 2013, le décret dit « décret RGS » pris en application de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005, dite « ordonnance téléservices », s'applique à la totalité des systèmes d'information mettant en œuvre des échanges par voie électronique, entre autorités administratives (telles que les collectivités territoriales et l'État). Les exigences du référentiel général de sécurité (RGS) s'imposent au système d'information @CTES. Les élus ou les agents en charge de la télétransmission dans les communes doivent être équipés de **certificats d'authentification** ** **RGS** ** (RGS

* L'article L. 2131-1 du CGCT prévoit que : « Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes ».
** À titre dérogatoire, les établissements publics locaux (notamment les CCAS) rattachés à des communes de moins de 3 500 habitants seront autorisés à émettre avec le certificat d'authentification RGS** utilisé pour télétransmettre les actes de la commune.

2 étoiles), pour télétransmettre les actes (et non pour leur signature) afin de garantir la sécurité* de la commune en assurant la traçabilité de ses envois.
Les communes émettrices doivent rester vigilantes sur le niveau de sécurité qu'il leur appartient de mettre en place au sein de leurs services, afin de ne pas courir le risque d'altérer le niveau de sécurité du système d'information @CTES ou de se faire dérober à leur insu leur "authentifiant" électronique.
Le propre des certificats d'authentification est d'être nominatif. Seul leur titulaire peut les utiliser. En cas de démission, de décès ou de changement de poste ou de mandat électoral (si le certificat est au nom d'un élu), un tel certificat ne pourra plus être utilisé par le nouveau titulaire du poste ou du mandat ou par qui que ce soit, si éloigné soit-on de sa date de péremption.
Les certificats d'authentification RGS** peuvent servir aux communes émettrices pour s'authentifier auprès d'autres systèmes d'information nécessitant la présentation d'un certificat de même nature et de même niveau ; l'investissement consenti pour leur acquisition est donc facile à amortir.

## g. Actes budgétaires

Le projet Actes budgétaires porte sur la dématérialisation des moyens de création, de transmission et de contrôle des documents budgétaires émis par les collectivités.
Les communes qui souhaitent entrer dans la démarche doivent :
– vérifier auprès de leur éditeur de progiciel de gestion financière que leur progiciel est bien compatible avec TotEM ;
– se rapprocher de leur préfecture afin de signer une convention de dématérialisation ou d'étendre la convention déjà signée, en veillant à choisir un tiers de télétransmission homologué ;
– télécharger librement et gratuitement TotEM sur le site projet http://odm-budgetaire.org ;
– suivre les guides d'installation et d'utilisation fournis sur ce même site.

---

* Un certificat d'authentification RGS offre à la collectivité la meilleure garantie que les clés cryptographiques (une clé privée qui doit rester confinée et une clé publique largement diffusée) utilisées pour authentifier l'envoi de ses documents restent bien en sa seule possession, et qu'aucun acteur malveillant ne pourra utiliser la clé privée à l'insu de la « collectivité ». Le certificat RGS** est délivré par un prestataire de service de certification électronique (PSCE) sous la forme d'un support physique (carte à puce ou clé USB sécurisée dites « token ») sur lequel sont installées les clés cryptographiques de la collectivité. Ce support physique protège plus efficacement la clé privée qu'un certificat RGS*- si l'on veille à ne pas l'oublier sur le poste informatique.

## 4. L'EXAMEN DES COMPTES ET DE LA GESTION PAR LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

L'examen des comptes et de la gestion est défini à l'article L. 211-3 du code des juridictions financières. Les contrôles peuvent être engagés sur demande motivée du préfet ou de l'autorité locale. Ils le sont aussi et surtout à l'initiative de la chambre régionale des comptes dans le respect de son programme annuel de vérification.
Le contrôle peut porter sur toutes les collectivités et tous les établissements publics locaux situés dans la zone géographique de compétence de la chambre régionale des comptes (CRC). Il peut s'appliquer à un grand nombre d'organismes, qu'ils soient ou non dotés d'un comptable public. Cet examen porte sur la régularité mais également sur la qualité de la gestion. Les chambres n'ont pas à apprécier l'opportunité des choix politiques des élus mais peuvent être conduites à procéder à une évaluation des politiques publiques locales.

L'examen des comptes et de la gestion porte sur :
- la régularité des actes de gestion, c'est-à-dire la conformité au droit des opérations de dépenses et de recettes (ex : l'achat a-t-il respecté les règles applicables à la commande publique ?) ;
- l'économie des moyens mis en œuvre dans l'utilisation des fonds publics (ex : l'objectif ou le programme défini par la collectivité aurait-il pu être réalisé à moindre coût ?) ;
- l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant, c'est-à-dire l'efficacité de l'action de la collectivité (ex : l'investissement réalisé par la collectivité a-t-il permis d'atteindre l'objectif fixé ?).

En la matière, la Cour des comptes précise que cet examen permet à la chambre de formuler des observations répondant à un triple objectif :
- apporter une information aux élus locaux qui peuvent ainsi prendre connaissance d'éventuels dysfonctionnements ;
- contribuer à l'amélioration de la gestion des organismes contrôlés, en invitant leurs responsables à suivre les recommandations de la chambre, à corriger ou prévenir les dysfonctionnements relevés ;
- participer à la démocratie locale en informant le citoyen sur l'emploi des deniers publics.

Le rapport d'observations définitives de la chambre clôture l'examen des comptes et de la gestion. Il comporte une synthèse, des constats et des recommandations.

Lors de l'élaboration du rapport d'observations définitives, les personnes mises en cause disposent d'un droit de réponse. Ainsi, la chambre adresse à l'ordonnateur un rapport d'observations provisoires (ROP), auquel il est invité à répondre dans un délai de deux mois. Une fois la réponse reçue, ou le délai écoulé sans réponse, la chambre arrête un rapport d'observations définitives (ROD) auquel une nouvelle réponse peut être apportée. Le rapport et la réponse doivent alors être communiqués à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'organisme dès sa plus proche réunion. Une fois transmis à l'assemblée, ces documents sont publiés et deviennent communicables à toute personne qui en fait la demande

Enfin, l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (modifié notamment par l'article 107 de la loi NOTRé) prévoit que, dans un délai d'un an suivant la présentation du ROD à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur doit présenter à cette même assemblée un rapport retraçant les actions qu'il a entreprises en fonction des observations faites par la chambre.

## 5. LES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

### a. Le cadre général de la commande publique

#### ▷ Les règles concernant la commande publique

Ces règles ont été modifiées suite à la transposition en droit interne des nouvelles directives européennes n° 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE du 26 février 2014 relatives aux marchés publics et aux contrats de concession. Après avoir fait l'objet de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en ce qui concerne les marchés publics, et de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 en ce qui concerne les contrats de concession, ces règles se trouvent aujourd'hui réunies dans le code de la commande publique. Ce code est entré en vigueur le 1er avril 2019.

**L'adoption de ces nouvelles règles a eu pour effet :**

- de simplifier l'état du droit en regroupant les divers contrats existants (marchés publics, contrats de partenariat, délégations de service public, concessions de travaux publics) dans les deux catégories prévues par le droit de l'Union européenne : les marchés publics et les contrats de concession ;
- d'abroger les textes antérieurs qui régissaient ces contrats et auxquels avaient l'habitude de se référer les élus locaux, tels le code des marchés publics et la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin », pour les délégations de service public. Toutefois, le code général des collectivités

territoriales contient toujours des dispositions spécifiques aux marchés publics, aux délégations de service public et aux autres contrats de concession passés par ces collectivités, comme celles qui régissent les commissions d'appel d'offres et les commissions de délégation de service public.

L'adoption de ces nouvelles dispositions a aussi été l'occasion d'une clarification des rapports entre contrats de la commande publique et titres d'occupation domaniale. Les dispositions du CGCT relatives aux baux emphytéotiques administratifs (article L. 1311-2) et aux autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits réels (article L. 1311-5) ont ainsi été modifiées afin de prévoir qu'ils ne pourraient plus ni porter sur une opération de la commande publique, ni se cumuler avec un contrat de la commande publique. Désormais, si l'attribution de droits réels sur une dépendance du domaine public s'avère nécessaire pour l'exécution d'un contrat de la commande publique, c'est ce contrat qui doit prévoir les conditions de l'occupation domaniale.
Au-delà des règles spécifiques aux contrats de la commande publique, le code de la commande publique a également intégré les dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 2005 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite « loi MOP »), dispositions qui ont une incidence sur la passation et l'exécution des marchés de maîtrise d'œuvre et des marchés de travaux. Le code de la commande publique définit dans un titre liminaire les contrats de la commande publique et les grands principes qui leur sont applicables.
Sont des contrats relevant du code de la commande publique les contrats passés à titre onéreux par des acheteurs ou des autorités concédantes, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Ce caractère onéreux peut résulter du versement d'un prix, d'un abandon de recettes (ex. : renoncement à percevoir les recettes publicitaires liées à la diffusion d'un journal d'informations municipales ou à l'exploitation d'un abribus ; renoncement à percevoir tout ou partie d'une redevance domaniale à raison de l'occupation du terrain sur lequel est exécuté le contrat de la commande publique), de l'octroi d'un avantage en nature (ex. : autorisation donnée au cocontractant de vendre le sable et/ou les graviers tirés d'un cours d'eau dont il a réalisé le curage) ou d'un droit d'exploitation (ex. : droit d'exploiter l'ouvrage ou le service concédé en percevant des redevances sur les usagers), ou encore d'un cumul de ces différents modes de rémunération.
*A contrario*, les contrats ayant le même objet et passés à titre gratuit, lorsqu'aucune règle juridique n'y fait obstacle, échappent au droit de la commande publique.

**Les grands principes applicables à ces contrats de la commande publique sont les suivants :**

– libre choix des personnes publiques entre le recours à de tels contrats et l'utilisation de leurs propres moyens pour satisfaire leurs besoins ;
– liberté d'accès à la commande publique, qui permet notamment aux opérateurs privés comme aux entités publiques de se porter candidats à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de concession. La candidature d'une personne publique ne peut normalement pas intervenir en dehors des domaines de compétence qui sont les siens et elle ne devra en aucun cas fausser la concurrence avec les entreprises (C.E. Ass. 31 mai 2006 « *Ordre des Avocats au Barreau de Paris* » ; C.E. Ass. 30 décembre 2014 « *Société Armor SNC* ») ;
– égalité de traitement des candidats ;
– transparence des procédures ;
– caractère limité dans le temps des contrats de la commande publique, lesquels doivent faire l'objet d'une remise en concurrence régulière. La durée du contrat dépend alors normalement de son objet et/ou de la durée nécessaire à l'amortissement des investissements consentis par l'opérateur économique qui l'exécute ;
– caractère administratif des contrats de la commande publique passés par les personnes publiques, comme les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, qui a pour effet de les soumettre au droit administratif (ce qui confère à l'administration des pouvoirs de contrôle de l'exécution, de modification et de résiliation du contrat sous certaines conditions) et à la compétence du juge administratif en cas de litige.

Le code de la commande publique définit par ailleurs, dans une première partie, le régime des différents contrats de la commande publique en fonction de leur nature. Ainsi, il distingue les marchés publics et les contrats de concession, qui peuvent tous deux porter sur des travaux ou des services. Dans un contrat de concession, le risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service objet de la concession est transféré au concessionnaire, alors que le titulaire d'un marché public se contente de percevoir un prix ou tout autre avantage, dont la valeur est invariable, en contrepartie de sa prestation :

– la catégorie des marchés publics englobe, outre les marchés *stricto sensu*, les marchés de partenariat qui se substituent aux anciens contrats de partenariat. Alors que les premiers ne portent normalement que sur une prestation de travaux, de fournitures ou de services déterminée et font l'objet d'un paiement définitif après service fait, les seconds portent sur une mission globale dont l'exécution donne lieu à un paiement différé ;

– la catégorie des contrats de concession regroupe les concessions de travaux, les délégations de service public et les autres concessions de services, désormais tous soumis à un même régime juridique ;
– la catégorie des contrats dits « mixtes » est celle des contrats qui, soit comportent certaines prestations qui relèvent du droit de la commande publique et d'autres qui n'en relèvent pas, soit comportent des prestations relevant à la fois des marchés publics et des contrats de concession :

**Les marchés publics et les concessions de travaux ont pour objet :**
– soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux déterminés dont la liste figure à l'annexe I du CCP (ex. : démolition et terrassements, construction d'ouvrages de bâtiment ou de génie civil, construction d'autoroutes, de routes, d'aérodromes et d'installations sportives, travaux maritimes et fluviaux, réalisation de charpentes et de couvertures, travaux d'installation électrique, travaux d'isolation, plomberie, plâtrerie, menuiserie, revêtement des sols et des murs, peinture et vitrerie…),
– soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur ou l'autorité concédante qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception. Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique ;

Les marchés de services ont pour objet la réalisation de prestations de services (ex. : entretien, réparation, transports terrestres, informatique, nettoyage…), tandis que les concessions de services ont pour objet la gestion d'un service, lequel peut être un service public, et dans ce cas il s'agit d'une délégation de service public, et peuvent charger le concessionnaire de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service.
Les marchés publics de fournitures (il n'existe pas de concessions de fournitures) ont pour objet l'achat, la prise en crédit bail, la location ou la location vente de produits et peuvent comprendre, à titre accessoire, des travaux de pose et d'installation.
Lorsqu'un marché public ou un contrat de concession porte à la fois sur des travaux et des services, il est considéré comme un marché de travaux ou une concession de travaux si son objet principal est de réaliser des travaux.
Lorsqu'un marché public porte à la fois sur des travaux et des fournitures, il est considéré comme un marché de travaux si son objet principal est de réaliser des travaux.
Lorsqu'un marché public porte à la fois sur des services et des fournitures, il est considéré comme un marché de services si la valeur de ceux-ci dépasse celle des fournitures achetées.

Enfin, le code de la commande publique consacre une deuxième partie à la passation et à l'exécution des marchés publics, qui comporte des dispositions spécifiques aux marchés de partenariat ainsi qu'aux marchés publics liés à la maîtrise d'ouvrage publique et à la maîtrise d'œuvre privée, et une troisième partie à la passation et à l'exécution des contrats de concession.
Outre les grands principes applicables aux contrats de la commande publique, il existe un certain nombre de règles qui sont communes à ces contrats, comme les exceptions à l'application du droit de la commande publique et les recours contentieux dont ils peuvent faire l'objet.

### ▷ Les exceptions à l'application des règles du droit de la commande publique

Des exclusions aux règles de passation et d'exécution des marchés publics et des contrats de concession, prévues par les directives et la jurisprudence européenne, sont reprises dans le code de la commande publique (CCP). Elles sont soit justifiées par la particularité de certaines situations, telles que la quasi-régie ou la coopération entre pouvoirs adjudicateurs, soit par l'objet du marché public ou du contrat de concession qui se prête mal à une mise en concurrence.
Les principales exceptions susceptibles d'intéresser les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements sont les suivantes.

**Les contrats de quasi-régie** (articles L. 2511-1 à L. 2511-5 et L. 3211-1 à L. 3211-5 du CCP), dits encore « in house » ou de prestations intégrées, sont les contrats de la commande publique conclus entre deux ou plusieurs entités ayant entre elles un lien organique fort (exemple : une commune et une société publique locale – SPL). Les directives européennes 2014/24/UE et 2014/23/UE du 26 février 2014, transposées par les ordonnances du 23 juillet 2015 et 29 janvier 2016*, reprises dans la partie législative du nouveau code de la commande publique sont venues préciser la notion de relation in house élaborée par la jurisprudence européenne**.
Le code de la commande publique définit désormais le contrat *in house* comme le contrat conclu par une personne publique avec un cocontractant (public ou privé) juridiquement distinct :
– sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu'elle assure sur ses propres services (pouvoir de direction, de contrôle, et de financement) ;
– qui ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés

* Ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 pour les marchés publics et ordonnance 2016-65 du 29 janvier 2016 pour les contrats de concession.
** CJCE, 18 novembre 1999, « *Teckal* », n° C-107/98.

sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée ;
– qui réalise plus de 80 % de ses activités pour elle.

Dans ces conditions, le cocontractant est dépendant de l'autorité de la personne publique avec laquelle il contracte.

L'exception *in house* étant une exception aux règles générales du droit européen, ces critères cumulatifs sont strictement interprétés. Il revient à celui qui entend s'en prévaloir d'apporter la preuve que les circonstances exceptionnelles justifiant la dérogation auxdites règles existent effectivement*.

Ces critères cumulatifs doivent perdurer pendant toute la durée du contrat.

**Le pouvoir de contrôle du pouvoir adjudicateur sur son cocontractant**

La jurisprudence définit le critère du contrôle analogue comme étant un « *contrôle complet sur les choix stratégiques et sur les décisions de gestion de l'entité* »**.

Il incombe donc au juge de tenir compte de l'ensemble des dispositions et circonstances pertinentes afin de vérifier que l'entité en question est soumise à un contrôle permettant à l'autorité publique d'influencer les décisions de ladite entité. En somme, l'autorité publique doit être en mesure d'influencer les décisions de l'entité. Il doit s'agir d'une possibilité d'influence déterminante tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes, privant l'entité de toute autonomie dans son fonctionnement et son activité.

Pour apprécier si il y a contrôle analogue, la jurisprudence porte notamment son regard sur :
– la détention du capital (ainsi la détention du capital par un pouvoir adjudicateur à hauteur de 100 % constitue un indice de contrôle analogue)*** ;
– la dépendance institutionnelle, se caractérisant par l'influence déterminante sur les décisions essentielles et les objectifs stratégiques, par exemple via son pouvoir de nomination du dirigeant ou des membres de l'organe d'administration.

---

* CJCE, 11 janvier 2005, « *Stadt Halle* », n° C-26/03.

** CJCE, 13 octobre 2005, « *Parking Brixen* », n° C-458/03.

*** La détention 100 % public du capital de l'entité, n'est qu'une présomption simple de contrôle analogue. En effet, « *la circonstance que le pouvoir adjudicateur détient, seul ou ensemble avec d'autres pouvoirs publics, la totalité du capital d'une société adjudicataire tend à indiquer, sans être décisive, que ce pouvoir adjudicateur exerce sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services* » : *CJCE, 11 mai 2006, « Carbotermo SpA »*, n° C-340/04.

Le Conseil d'État a précisé que pour être regardée comme exerçant un contrôle analogue, conjointement avec la ou les autres personnes publiques également actionnaires, la « *collectivité doit participer non seulement à son capital mais également aux organes de direction de cette société* »*.

**L'absence de principe de capitaux privés**

Pour que le contrôle analogue soit reconnu, la participation au capital de l'entité ne doit en principe pas être privée. La jurisprudence communautaire estime en effet que « *la participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut en tout état de cause que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services* »**.

Cette interdiction de principe de toute participation d'une entreprise privée dans l'entité, se justifie par deux éléments :

– d'une part, le rapport entre une autorité publique, qui est un pouvoir adjudicateur, et ses propres services est régi par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêt public. En revanche, tout placement de capital privé dans une entreprise obéit à des considérations propres aux intérêts privés et poursuit des objectifs de nature différente ;
– d'autre part, l'application de l'exception *in house* serait contraire aux objectifs de la directive, en offrant à une entreprise privée (qui a nécessairement, ou simplement par présomption, des concurrents) présente dans le capital de cette entité un avantage par rapport à ses concurrents.

Toutefois, la présence de capitaux privés est désormais possible sous trois conditions cumulatives :

– ces capitaux ne confèrent aucune capacité de contrôle ou de blocage ;
– s'ils ne permettent d'exercer aucune influence décisive sur l'entité ;
– la présence d'un actionnaire privé spécifique est requise par la loi.

Sur ce dernier point, les directives européennes précisent que la loi doit imposer, au-delà de la présence d'un actionnaire privé, la présence d'un

---

* Conseil d'État, 6 novembre 2013, « *Commune de Marsannay-La-Côte* », n° 365079. Cette solution, fait écho à celle adoptée quelque mois auparavant par l'arrêt CJUE, 29 novembre 2012, « *Econord SpA* », n° C-182/11 : « *lorsque plusieurs autorités publiques, en leur qualité de pouvoir adjudicateur, établissent en commun une entité chargée d'accomplir leur mission de service public ou lorsqu'une autorité publique adhère à une telle entité, la condition établie par la jurisprudence de la Cour selon laquelle ces autorités, afin d'être dispensées de leur obligation d'engager une procédure de passation de marchés publics selon les règles du droit de l'Union, doivent exercer conjointement sur cette entité un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services est remplie lorsque chacune de ces autorités participe tant au capital qu'aux organes de direction de ladite entité* ».

** CJCE, 11 janvier 2005, « *Stadt Halle* », n° C-26/03, précité.

actionnaire privé **spécifique**. Les sociétés d'économie mixte locales ne peuvent donc pas bénéficier de l'exception *in house*.

**La réalisation de l'essentiel des activités pour le compte du pouvoir adjudicateur**
80 % de l'activité du cocontractant du pouvoir adjudicateur doivent être réalisés pour ce dernier. Ce critère permet de déterminer si l'entité intervient ou non sur un marché concurrentiel.

Le cocontractant du pouvoir adjudicateur doit pouvoir être ainsi considéré comme un opérateur « dédié » aux besoins de ce dernier. Les prestations qu'il consacre à des tiers doivent revêtir un caractère marginal* ou consister en une diversification des activités purement accessoire**.

Selon le code de la commande publique, le pourcentage de 80 % s'apprécie notamment au regard du chiffre d'affaires ou tout autre élément approprié comme les coûts supportés au cours des trois derniers exercices précédant l'attribution du contrat.

Les contrats de quasi-régie ne sont pas soumis aux règles régissant normalement les marchés publics ou les contrats de concession et peuvent donc être conclus sans publicité et ni mise en concurrence préalables.

**La coopération entre pouvoirs adjudicateurs** (articles L. 2511-6 et L. 3211-6 du CCP) est caractérisée lorsque plusieurs personnes publiques établissent ou mettent en œuvre une coopération dans le but de garantir que les services publics dont ils ont la responsabilité sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun. Les contrats passés dans ce cadre échappent aux règles de la commande publique dès lors que la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt général et que les pouvoirs adjudicateurs concernés réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par cette coopération.
Échappent également aux règles générales de passation et d'exécution un certain nombre de contrats mentionnés aux articles L. 2512-5 et L. 3212-4 du CCP, tels ceux portant sur l'acquisition ou la location de biens immobiliers, ou les contrats de recherche et de développement dans lesquels l'acheteur n'acquiert pas la propriété exclusive des résultats ou ne finance pas entièrement la prestation, ainsi que les contrats d'emprunt. Ces marchés publics ou ces contrats de concession restent toutefois soumis à certaines

* CJCE 11 mai 2006 Carbotermo précité
** CE sect 6 avril 2007 commune d'Aix-en-Provence

règles du code de la commande publique, notamment aux principes qui préconisent l'efficacité de la commande publique ainsi qu'une bonne utilisation des deniers publics, rappelés à l'article L. 3 du code de la commande publique.

## ▷ Les recours contentieux ouverts à l'encontre des contrats de la commande publique

### Les recours contentieux liés à la passation des contrats de la commande publique

Les procédures de passation des contrats de la commande publique ainsi que leur résiliation peuvent être contestées devant le juge administratif. Plusieurs recours peuvent être intentés par les tiers intéressés : chacun est soumis à un régime spécifique.

Le juge est doté de pouvoirs importants et diversifiés : il peut arrêter une procédure de passation à tous les stades, annuler un contrat en en modulant l'effet dans le temps, et depuis 2009, infliger à l'acheteur négligent une amende financière. Par ailleurs, le fait de procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié en méconnaissant les dispositions législatives ou règlementaires relatives à la publicité et à la mise en concurrence des marchés publics et des contrats de concession constitue un délit pénalement sanctionné, communément appelé « délit de favoritisme » (*article 432-14 Code Pénal*). Le respect des dispositions du CCP relatives à la publicité et la mise en concurrence des marchés publics et des contrats de concession permet donc non seulement d'éviter la remise en cause de la procédure de passation ou de l'existence du contrat par le juge administratif, mais encore l'engagement de poursuites devant le juge pénal.

### Les procédures d'urgence

• *Le référé précontractuel, jusqu'à la signature du contrat*

*Articles L. 551-1 à L. 551-12 et R. 551-1 à R. 551-6 du code de justice administrative (CJA)*

Il a pour but d'empêcher la passation d'un contrat qui méconnaîtrait les règles de publicité et de mise en concurrence applicables. Il permet aux candidats qui constatent un manquement à ces règles, d'obtenir du juge du référé qu'il prononce les mesures nécessaires pour y remédier, avant la signature du contrat.

Les personnes habilitées à engager ce référé sont « celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par le manquement ». Il s'agit généralement des concurrents évincés (*arrêt CE 3 octobre 2008 SMIRGEOMES*). Cette action peut également être intentée par le préfet dans le cadre de son contrôle de légalité.

Une autre catégorie de personnes peut également intenter ce référé mais dans une moindre mesure. Il s'agit des « concurrents potentiels » (candidats dissuadés de déposer une candidature en raison de la méconnaissance des obligations de publicité et de mise en concurrence).
Le juge du référé pourra être saisi jusqu'à la signature du contrat. Si la demande intervient après la signature, le recours est irrecevable.
Les pouvoirs du juge sont ici très étendus :
– il peut ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations, suspendre et annuler la procédure de passation ;
– il dispose de pouvoirs d'injonction et de suspension : il peut ordonner de recommencer la procédure ou la reprendre là où le manquement est apparu, ou encore exiger la réintégration d'un candidat évincé…

• *Le référé contractuel, après la signature du contrat*

*Articles L. 551-13 à L. 551-23 et R. 551-7 à R. 551-12 du CJA*

Il permet de sanctionner les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence, après la signature du contrat.
Le juge du référé contractuel peut être saisi par les mêmes personnes que pour le référé précontractuel.
Cependant, si l'acheteur a respecté la suspension de signature que lui impose un référé précontractuel, ou s'est conformé à la décision du juge du référé précontractuel, aucun référé contractuel ne peut être exercé. De plus, la jurisprudence estime qu'une entreprise qui avait la possibilité de saisir le juge du référé précontractuel mais ne l'a pas fait, n'a plus le droit de recourir au référé contractuel.
De manière exceptionnelle, les deux référés peuvent être exercés successivement :
– lorsque l'administration ne s'est pas conformée à la décision du juge du référé précontractuel ;
– lorsque l'administration, bien qu'informée de l'exercice d'un référé précontractuel, a quand même signé le contrat durant la procédure ;
– lorsque l'administration a donné des informations erronées ou incomplètes ou n'a donné aucune information au concurrent évincé l'empêchant ainsi de mettre en œuvre le référé précontractuel ;
Lorsque le référé contractuel apparaît fondé, le juge a la faculté de prononcer la mesure la plus adéquate : soit l'annulation du contrat, soit une mesure de substitution (résiliation, réduction de la durée du contrat, pénalité financière…).

**Les autres recours liés à la passation du contrat.**

• *Le recours de pleine juridiction en contestation de la validité du contrat*

Ce recours, qui est une création jurisprudentielle (*CE Ass. 4 avril 2014 Département de Tarn-et-Garonne*) est ouvert à l'encontre de tous les contrats administratifs et de tous les actes préalables à sa conclusion qui en sont détachables (ex. : décisions d'écarter une offre ou d'attribuer un marché, délibération autorisant la signature du contrat et décision de le signer), qui ne peuvent plus dès lors faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (le préfet peut toutefois encore contester ces actes, au titre du contrôle de légalité, par la voie du déféré tant que le contrat n'a pas été signé).

Il peut être exercé par tout concurrent évincé (candidat non retenu qui aurait eu intérêt à conclure le contrat, et ce même s'il n'avait pas déposé de candidature, n'a pas été admis à déposer une offre, ou a présenté une offre inappropriée, irrégulière ou inacceptable) ou tout autre tiers susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon directe et certaine par le contrat ou sa passation (ex. : contribuables locaux, association de défense d'un intérêt collectif…), ainsi que par les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné par le contrat et par le préfet dans le cadre du contrôle de légalité.

Seuls les membres de l'organe délibérant de la collectivité concernée et le préfet peuvent invoquer devant le juge tout moyen susceptible de remettre en cause la validité du contrat (ex. : manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence, vices affectant le contrat…).

Le juge dispose de pouvoirs étendus (résiliation, modification de clauses, annulation totale ou partielle, indemnisation, poursuite du contrat) qu'il module en fonction de la nature du vice entachant le marché. Il veille à la préservation de la sécurité juridique et de l'intérêt général.

• *Le recours pour excès de pouvoir*

Il n'a pas pour objet la contestation du contrat lui-même, mais celle de certains actes qui en sont détachables. Avant la création des référés précontractuel et contractuel et du recours de pleine juridiction en contestation de la validité du contrat, ce recours était le seul moyen par lequel un tiers pouvait contester la validité d'un contrat de la commande publique.

Il reste ouvert contre les actes détachables antérieurs à la conclusion du contrat uniquement par la voie du déféré préfectoral, le recours perdant son objet s'il n'a pas été jugé avant la signature du contrat.

Il peut également être intenté par tout tiers intéressé, que le contrat peut léser de manière suffisamment directe et certaine (*CE 11 mai 2011 Société Lyonnaise des Eaux*), contre la décision d'abandonner la procédure de

passation d'un marché public en la déclarant sans suite, ainsi que contre les clauses réglementaires du contrat.
Le juge ne dispose que de pouvoirs limités. Il peut rejeter la requête ou annuler l'acte détachable, cette annulation n'impliquant pas nécessairement la nullité du contrat. Le cas échéant, le requérant peut aussi demander au juge d'enjoindre à l'administration de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé ou de prendre à nouveau une décision dans un sens déterminé (*articles L. 911-1 et L. 911-2 du CJA*).

### Les différents délais de recours

| | |
|---|---|
| **Référé précontractuel** | Avant la signature du contrat, il suspend la signature. |
| **Référé contractuel** | • 31 jours à compter de la publication d'un avis d'attribution ou, pour les marchés fondés sur un accord-cadre ou un système d'acquisition dynamique, de la notification de la conclusion du contrat.<br>• 6 mois à compter du lendemain de la signature du contrat en l'absence d'avis d'attribution ou de notification de la conclusion du contrat. |
| **Recours de pleine juridiction en contestation de la validité du contrat** | 2 mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées. |
| **Recours pour excès de pouvoir** | 2 mois à compter de la publication ou de la notification de l'acte détachable attaqué. |

### Les recours contentieux liés à la résiliation des contrats de la commande publique

Lorsqu'un contrat de la commande publique est résilié, son titulaire peut, dans les 2 mois suivant la date à laquelle il a été informé de la résiliation, s'adresser au juge du contrat en vue d'obtenir l'annulation de cette décision et la reprise des relations contractuelles ou l'octroi d'une indemnité (*CE 21 mars 2011 Commune de Béziers*).
La demande de reprise des relations contractuelles devient sans objet si, au moment où le juge se prononce, le terme prévu par le marché public initial est expiré. Elle sera également rejetée dans l'hypothèse où un vice d'une particulière gravité serait susceptible de conduire le juge, après avoir vérifié que sa décision ne porterait pas une atteinte excessive à l'intérêt général, à prononcer l'annulation ou la résiliation du contrat.
Pour prendre sa décision, le juge prend en considération la gravité de l'illégalité de la résiliation et les motifs ayant conduit l'administration à prendre cette décision, les éventuels manquements du requérant à ses obligations contractuelles et le dommage que pourrait causer l'annulation de

la décision de résiliation à l'intérêt général (dans le cas, par exemple, où un contrat aurait été passé avec un nouveau titulaire).
La demande d'annulation peut être assortie d'une demande de suspension de la résiliation devant le juge des référés lorsque l'urgence le justifie.

## b. Les marchés publics : généralités

### L'essentiel

Les marchés publics sont régis, depuis le 1er avril 2019, par le code de la commande publique (CCP).

**Qu'appelle-t-on marchés publics ?**

Les marchés publics sont des contrats à titre onéreux passés entre deux personnes distinctes dotées, l'une et l'autre, de la personnalité juridique. Ils sont généralement passés entre une personne publique, dite « pouvoir adjudicateur » (article L. 1211-1 du CCP) ou « entité adjudicatrice » (article L. 1212-1 du CCP) si elle exerce une activité d'opérateur de réseaux dans certains secteurs déterminés dont la liste est donnée par les articles L. 1212-3 et 1212-4 du CCP (ex. : distribution d'eau, de gaz, de chaleur, d'électricité ; exploitation de services de transport en commun), et un opérateur économique public ou privé afin de répondre aux besoins de la personne publique en matière de fournitures, services ou travaux.
Le caractère onéreux du contrat implique l'idée d'une charge pesant sur l'acheteur public. Dans la presque totalité des cas, il s'agit du versement par ce dernier d'une somme d'argent au cocontractant.

**Quels sont les principaux organes de la commande publique ?**

Il y a d'abord le pouvoir adjudicateur (autrement dit, la personne publique dans son ensemble) qui est chargé de mettre en œuvre les procédures de passation des marchés publics, de les signer et de les exécuter.
Il y a, ensuite, la commission d'appel d'offres qui est chargée d'examiner les offres faites par les candidats à un marché public et d'attribuer le marché. Présidée par le maire ou son représentant, sa composition varie selon la population de la commune (moins de 3 500 habitants ou 3 500 habitants et plus).
La commission d'appel d'offres peut être remplacée par un jury de concours, qui émet seulement un avis, quand la nature du marché envisagé le justifie.
Plusieurs pouvoirs adjudicateurs peuvent décider de créer ensemble un groupement de commandes en vue de passer conjointement un ou plusieurs marchés publics. La coordination du groupement est alors assurée par l'un d'entre eux et une commission d'appel d'offres spécifique au groupement peut être constituée.
Enfin, un pouvoir adjudicateur peut décider de recourir à une centrale d'achat qui appliquera les procédures de passation prévues par le CCP, auquel cas il est dispensé de toute obligation de publicité et de mise en concurrence.

**Quels sont les principaux types de marchés publics ?**

Selon le point de vue par lequel on les aborde (objet, procédure de passation, modalités d'exécution…) les marchés publics peuvent présenter les caractéristiques :

- d'un marché classique ou d'un marché de partenariat ;
- d'un marché global ou d'un marché alloti : le pouvoir adjudicateur décide, après avoir procédé aux analyses nécessaires, de passer soit un marché découpé en plusieurs lots, soit un marché global. La règle étant l'allotissement, le marché unique constitue une dérogation à cette dernière qui doit être justifiée ;
- d'un marché se suffisant pour son exécution ou d'un marché fractionné (marché à tranches optionnelles ou accord-cadre) ;
- d'un marché classique de travaux, de services ou de fournitures ou d'un marché soumis à des règles particulières en raison de son objet, tel le marché de maîtrise d'œuvre.

**Comment se déroule le processus d'un marché public ?**

*Définition des besoins*

Le pouvoir adjudicateur doit évaluer ses besoins. La définition des besoins est une opération permettant que l'achat public soit réalisé dans les meilleures conditions économiques possibles. Pour ce faire, le pouvoir adjudicateur peut recourir au « sourçage », à condition de veiller à ce que cette pratique d'information préalable sur le secteur d'activité concerné n'ait pas pour effet de fausser la concurrence entre les opérateurs économiques lors de la passation ultérieure du marché public.

*Prise en compte de l'intégration des préoccupations environnementales*

Lors de la définition des besoins, le pouvoir adjudicateur doit prendre en compte les exigences environnementales (exemple, le développement durable).

*Choix de la procédure de passation du marché*

Il existe des procédures formalisées et une procédure adaptée.

*Procédures formalisées* : appel d'offres ouvert ou restreint, procédure avec négociation, dialogue compétitif. Ces procédures peuvent être mises en œuvre via des techniques d'achat spécifiques comme l'accord-cadre, le concours, le système de qualification, le système d'acquisition dynamique, le catalogue électronique ou les enchères électroniques.

*Procédure adaptée :* un marché est normalement passé selon une procédure adaptée lorsque son montant est inférieur à des seuils qui sont actualisés tous les deux ans. Au 1er janvier 2020, ce seuil est ainsi fixé à 214 000 € HT lorsqu'il porte sur des fournitures ou services et à 5 350 000 euros HT lorsqu'il porte sur des travaux. Les collectivités territoriales peuvent cependant

décider d'appliquer une procédure formalisée pour la passation de ces marchés.
Les marchés dont le montant est inférieur à 40 000 € HT peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables. Il en va de même pour certains marchés d'un montant supérieur en raison de leur objet ou de circonstances particulières, telles que l'urgence ou une première procédure restée infructueuse.

### Organisation de la publicité

Les modalités de publicité sont fonction du montant et de la nature du marché.

### Modalités de transmission des documents et des informations

Il est primordial que les moyens de transmission des documents et des informations choisis par le pouvoir adjudicateur soient accessibles à tous les opérateurs économiques. Cette transmission est dématérialisée depuis le 1er octobre 2018, c'est-à-dire qu'elle s'effectue obligatoirement par voie électronique pour les marchés d'un montant supérieur ou égal à 40 000 € HT, sauf rares exceptions prévues par le CCP.

### Mise en concurrence

La méconnaissance des règles de mise en concurrence par le pouvoir adjudicateur est susceptible d'entraîner la nullité du marché.
En dessous de 40 000 euros HT, la mise en concurrence n'est pas nécessaire. Entre 40 000 euros HT et les seuils de procédures formalisées, la mise en concurrence doit être adaptée en tenant compte de la nature du marché envisagée. Au-dessus des seuils des procédures formalisées, les règles varient selon la procédure choisie.

### Choix de l'offre économiquement la plus avantageuse

La règle du « mieux disant » plutôt que du « moins disant » est affirmée. Cette règle se traduit par le fait que le critère prix n'est qu'un critère parmi d'autres.

### Notification du marché au candidat retenu

Le pouvoir adjudicateur notifie le marché au candidat retenu, après transmission au préfet des pièces nécessaires à l'exercice de son contrôle de légalité.

### Information des candidats non retenus

Lorsque le choix portant sur les candidatures ou les offres a été fait, le pouvoir adjudicateur doit informer les candidats non retenus en leur indiquant les motifs qui l'ont conduit à écarter leur candidature.

### Avis d'attribution

L'avis d'attribution du marché doit être publié selon les mêmes modalités que l'avis de marché.

Rapport de présentation
Le rapport de présentation de la procédure de passation du marché est établi par le pouvoir adjudicateur pour tout marché répondant à un besoin dont la valeur est supérieure ou égale aux seuils des procédures formalisées.

**L'exécution des marchés**
Le CCP énumère différentes mesures facilitant le financement des opérateurs économiques et permettant d'assurer la protection des intérêts financiers des pouvoirs adjudicateurs.

**Existe-t-il des marchés publics qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité ?**
Ce sont ceux dont le montant est inférieur au seuil de procédure formalisée applicables aux marchés de fournitures et de services (214 000 euros HT au 1er janvier 2020, révisé tous les deux ans). Pour autant, ils ne sont pas exempts de tout contrôle. En effet, ils sont soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes au titre de la bonne gestion des deniers publics. Par ailleurs, le préfet peut demander à tout moment la communication desdits marchés.

## c. La passation et l'exécution des marchés publics.

### ▷ L'organisation de l'achat

En principe, après détermination de son besoin, l'acheteur public doit allotir son marché, sauf exception. Par ailleurs, lorsqu'il n'envisage pas de satisfaire en une seule fois l'ensemble de ses besoins, il peut avoir recours à un marché à tranches optionnelles.

**La mutualisation : groupements de commandes et centrales d'achat (exemple de l'UGAP)**
Les groupements de commandes, dépourvus de personnalité morale, permettent aux acheteurs publics de coordonner et de regrouper leurs achats pour réaliser des économies d'échelle en choisissant le ou les mêmes prestataires. Ils peuvent concerner tous types de marchés, mais une convention de transfert de maîtrise d'ouvrage (*article L. 2422-12 du CCP*) peut s'avérer plus adaptée pour les marchés de travaux. Il faut savoir que si un groupement de commandes comprend des personnes privées non soumises au CCP, ces dernières devront accepter de s'y soumettre.
Les seuils à prendre en compte sont ceux applicables à l'État chaque fois qu'un service ou un établissement public de l'État est membre du groupement. Dans les autres cas, les seuils à prendre en considération sont ceux applicables aux marchés des collectivités territoriales.

Il devra être désigné un pouvoir adjudicateur à la fonction de coordonateur dont le rôle varie suivant la convention constitutive du groupement.
De plus, l'article L. 1414-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) impose la création d'une CAO spécifique au groupement de commandes dès lors que les collectivités territoriales et les établissements publics locaux (autres que les établissements sociaux ou médico-sociaux et les offices publics de l'habitat) y sont majoritaires, sauf si celle du coordonnateur est désignée comme commission du groupement, ou lorsque le groupement n'a vocation qu'à passer un marché à procédure adaptée ; dans ce dernier cas, les modalités d'attribution du marché devront être précisées dans la convention constitutive du groupement. Contrairement à celle du coordonnateur, la CAO spécifique au groupement de commandes comprend des représentants de chacun des membres du groupement.
Enfin, des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ayant constitué entre elles seules ou avec ce dernier un groupement de commandes peuvent donner mandat à cet établissement public de passer et/ou d'exécuter en leur nom et pour leur compte des marchés publics, quand bien même ces marchés ne correspondraient pas aux compétences qui lui ont été transférées ou ne répondraient pas à des besoins qui lui sont propres (*article L. 5211-4-4 du CGCT*).

Une centrale d'achat est un acheteur qui a pour objet d'exercer de façon permanente, au bénéfice des acheteurs qui recourent à ses services, une activité d'achat centralisée consistant en l'acquisition de fournitures ou de services et/ou en la passation des marchés de travaux, de fournitures ou de services. Elle peut également leur fournir une assistance à la passation de leurs propres marchés. L'acheteur qui recourt à une centrale d'achat pour la réalisation de travaux ou l'acquisition de fournitures ou de services est considéré comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence pour les opérations de passation et d'exécution qu'il lui confie. Il peut donc s'adresser directement à la centrale d'achat, sans la mettre en concurrence avec des opérateurs économiques.

*Articles L. 2113-2 à L. 2113-5 du CCP*

L'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP) constitue l'une des centrales d'achat les plus importantes. Elle a le statut d'établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'éducation nationale. Elle a pour mission de passer des marchés publics de travaux, fournitures ou services et d'acquérir des fournitures ou services destinés à tout pouvoir adjudicateur ou à toute entité adjudicatrice soumis au CCP.

Elle peut également intervenir au bénéfice de toute institution étrangère tenue de passer ses marchés conformément aux dispositions de l'Accord sur les marchés publics en date du 15 avril 1994.
Elle peut, en outre, acquérir des biens et services pour tout opérateur économique :
– lié à une personne publique par un marché de partenariat ;
– assurant une mission d'intérêt général prévue à l'article *L. 1311-2* du code général des collectivités territoriales ou à l'article *L. 6148-2* du code de la santé publique ;
– titulaire d'un bail régi par l'article *L. 2122-15* du code général de la propriété des personnes publiques ;
– chargé d'une mission globale relative au service public pénitentiaire ;
– ou titulaire d'une délégation de service public.

*Décret n° 85-801 du 30 juillet 1985 relatif au statut et au fonctionnement de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)*

**L'allotissement**
Avant de passer un marché, la personne publique doit procéder à l'analyse des avantages économiques, techniques ou financiers de chaque type de marché.
Lorsqu'elle a déterminé son besoin, deux solutions s'offrent à elle :
– conclure un marché unique ou global ;
– conclure plusieurs marchés publics.
Depuis 2006, l'allotissement (ou marché découpé en plusieurs lots) est la règle, en vue de favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics. La démarche consiste d'abord à savoir si l'allotissement est possible et s'il ne l'est pas, envisager la passation d'un marché unique.
Sauf si un besoin ne permet pas l'identification de prestations distinctes, la personne publique est obligée d'effectuer un allotissement, c'est-à-dire conclure autant de marchés que de prestations. (ex. : pour la construction d'une crèche, il faut normalement allotir pour que chaque marché porte sur l'un des domaines techniques du bâtiment : le gros œuvre, le second œuvre, la plomberie, l'électricité…). Tenue d'allotir, elle peut aussi décider de limiter le nombre de lots pour lesquels un même opérateur économique peut présenter une offre ou le nombre de lots qui peuvent être attribués à un même opérateur économique (*articles L. 2113-10 et R. 2113-1 du CCP*).
L'acheteur n'est toutefois pas obligé d'allotir un marché lorsque :
– il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ;
– la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.

S'il décide de ne pas allotir et de passer un marché unique, il doit alors motiver son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision (*articles L. 2113-11, R. 2113-2 et R. 2113-3 du CCP*).

L'acheteur est également dispensé d'allotir s'il passe l'un des marchés globaux autorisés par le CCP (*article L. 2171-1 du CCP*). Pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, ces marchés peuvent consister :

– soit en un marché de conception-réalisation, c'est-à-dire un marché de travaux portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux. Un tel marché ne peut être passé, quel qu'en soit le montant, que si des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique ou la construction d'un bâtiment neuf dépassant la réglementation thermique en vigueur rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage (*articles L. 2171-2 et R. 2171-1 du CCP*) ;
– soit en un marché global de performance, qui associe l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ces objectifs, dont la réalisation doit être mesurable, sont définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique (*articles L. 2171-3, R. 2171-2 et R. 2171-3 du CCP*).

### Le fractionnement du marché dans le temps : le marché à tranches optionnelles

*Articles R. 2113-4 à R. 2113-6 du CCP*

Le marché à tranches optionnelles porte sur la totalité d'une opération dont la mise à exécution complète est incertaine pour des raisons notamment financières ou techniques. En conséquence, le marché est fractionné en une tranche ferme (l'administration s'engage fermement dans l'exécution de cette partie du marché) et une ou plusieurs tranches optionnelles (l'exécution ne sera possible que si la ou les conditions qui ont justifié le recours à ce type de marché sont remplies).

### Les marchés soumis à des règles particulières en raison de leur objet : l'exemple des marchés de maîtrise d'œuvre

*Articles L. 2172-1, L. 2430- 1 à L. 2432-2, R. 2172-1 à R. 2172-6 et R. 2431-1 à R. 2432-7 du CCP*

Outre les marchés globaux (cf. supra), certains marchés font l'objet de règles particulières en raison de l'objet sur lequel ils portent. Il s'agit des marchés de maîtrise d'œuvre (*articles L. 2172-1 et R. 2172-1 à R. 2172-6 du CCP*), des

marchés de décoration des constructions publiques (*articles L. 2172-2 et R. 2172-7 à R. 2172-19 du CCP*), des partenariats d'innovation (*articles L. 2172-3 et R. 2172-20 à R. 2172-32 du CCP*), des marchés réalisés dans le cadre de programmes expérimentaux (*articles R. 2172-3 et R. 2172-34 du CCP*) et des marchés relatifs à l'achat de véhicules à moteur (*articles L. 2172-4 et R. 2172-35 à R. 2172-38 du CCP*).

Les marchés de maîtrise d'œuvre constituent à la fois la catégorie la plus courante et celle soumise au régime le plus spécifique. Ces marchés ont pour objet l'exécution d'un ou plusieurs éléments de mission de maîtrise d'œuvre (définis aux articles L. 2431-1 à L. 2431-3 et R. 2431-1 à R. 2431-1 à R. 2431-7 du CCP) en vue de la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet urbain ou paysager.

La mission de maitrise d'œuvre que le maitre d'ouvrage peut confier à une personne de droit privé ou public doit permettre une réponse esthétique (architecturale), solide et fonctionnelle (technique) et économique au programme défini par la collectivité.

Le maitre de l'ouvrage peut confier au maitre d'œuvre (personne chargée de la conception) des missions de conception (études d'esquisse, études de projets…), des missions de conseil (assistance du maitre de l'ouvrage…) et des missions de prestations de services (rédaction des marchés, direction du chantier, réception des travaux…).

La passation des marchés de maîtrise d'œuvre ayant pour objet la réalisation d'un ouvrage de bâtiment et qui répondent à un besoin dont le montant est égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée doit faire l'objet de l'organisation d'un concours restreint et d'une négociation avec le ou les lauréats de ce concours.

L'organisation d'un tel concours n'est toutefois pas obligatoire pour les marchés de maîtrise d'œuvre :

– relatif à la réutilisation ou à la réhabilitation d'ouvrages existants ou à la réalisation d'un projet urbain ou paysager ;
– relatif à des ouvrages réalisés à titre de recherche, d'essai ou d'expérimentation ;
– relatif à des ouvrages d'infrastructures ;
– ou qui ne confient aucune mission de conception à leur titulaire.

Les marchés de partenariat sont également des marchés soumis à des règles particulières. Ils font l'objet d'un développement au « d. Des marchés spécifiques : les marchés de partenariat », page 474.

## ▷ Organismes intervenant dans la passation du marché

**Pouvoir adjudicateur**

Toutes les personnes morales de droit public ont la qualité de pouvoir adjudicateur en vertu du CCP (article L. 1211-1). Elles ont la qualité d'entité adjudicatrice si elles exercent une activité d'opérateur de réseaux dans certains secteurs déterminés (article L. 1212-1).

Ces notions, regroupées dans le CCP sous celle d'acheteur public, lorsqu'il s'agit d'un marché, ou d'autorité concédante lorsqu'il s'agit d'une concession, sont issues du droit de l'Union européenne et désignent les personnes chargé de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés publics et de signer les marchés.

**Commission d'appel d'offres (CAO)**

La CAO est une institution ancienne qui intervient à titre principal dans le choix des offres et donc dans l'attribution des marchés. Dans les collectivités territoriales, la constitution de commissions d'appel d'offres est toujours obligatoire, lorsqu'une procédure formalisée est mise en œuvre. Elle n'est, en revanche, pas obligatoire en procédure adaptée. Néanmoins, compte tenu du rôle particulier joué par cette commission et de l'importance du montant de certains de ces marchés, il peut être opportun de consulter la commission d'appel d'offres, même en deçà du seuil de procédure formalisée. Ainsi, une commission d'appel d'offres pourra donner un avis, mais ne pourra attribuer un marché, lorsqu'il est passé selon une procédure adaptée.

Son pouvoir d'attribution ne peut pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir, il appartient au pouvoir adjudicateur ou à son représentant.

La composition de la CAO : dans les collectivités locales, les membres sont élus. Elle est constituée de plusieurs collèges :

- le collège des élus avec les exécutifs de la collectivité locale, 3 ou 5 élus suivant la taille de la collectivité, c'est l'assemblée délibérante ;
- le collège des personnalités compétentes (non obligatoire) qui ont pour rôle d'éclairer les élus dans leurs choix ;
- le collège des institutionnels (non obligatoire) tel que le comptable public ou un représentant de la direction de la Concurrence ;
- un ou plusieurs membres du service technique compétent du pouvoir adjudicateur pour suivre l'exécution des travaux et effectuer un contrôle de conformité lorsque la règlementation impose le concours de tels services (exemple : un représentant de l'État pour des travaux réalisés sur un monument historique).

Seuls les élus ont voix délibérative, les autres collèges ne donnent qu'un avis et sont surtout présents pour éclairer les travaux de la commission.

Les cas particuliers suivant doivent être envisagés :

– les marchés d'un montant inférieur aux seuils de procédure formalisée sont attribués par l'assemblée délibérante ;
– les marchés d'un montant égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée sont attribués par la commission d'appel d'offres ;
– les marchés passés selon la technique du concours sont attribués par l'assemblée délibérante. Le jury de concours formule un avis motivé sur les candidatures et sur les prestations proposées. Cet avis est consultatif : il ne lie pas l'assemblée délibérante, seule compétente pour attribuer le marché ;
– les marchés de services sociaux et d'autres services spécifiques ainsi que les marchés de services juridiques mentionnés à l'article R. 2123-1 du CCP, qui peuvent être passés selon une procédure adaptée quel que soit leur montant, sont attribués par l'assemblée délibérante dès lors qu'une telle procédure a été mise en œuvre (ces mêmes marchés devaient être attribués par la CAO à partir du moment où ils dépassaient le seuil des procédures formalisés en vertu de l'ancien code des marchés publics).

| | CAO | Assemblée délibérante | Sans réunion préalable |
|---|---|---|---|
| Marchés inférieurs aux seuils de procédures formalisées | | × | |
| Marchés égaux ou supérieurs aux seuils de procédures formalisées | × | | |
| Marchés passés selon la technique du concours | | × | |
| Marchés de services mentionnés aux 3° et 4° de l'article R. 2123-1 CCP | | × | |

**Jury de concours**

En cas de recours à la technique du concours, et conformément aux dispositions de l'article R. 2162-22 du CCP, le jury de concours doit être composé exclusivement de personnes indépendantes des participants aux concours. Pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, les membres élus de la CAO font partie du jury (article R. 2162-24 du CCP).

Par ailleurs, lorsqu'une qualification professionnelle est exigée des candidats pour participer à un concours, au moins un tiers des membres du jury ont la qualification en cause ou une qualification voisine de celle-ci.

## ▷ Le déroulement des procédures de marchés publics

### Définition des besoins

*Article L. 2111-1 du CCP*

La notion de besoin est le point de départ essentiel de tout marché. Elle repose sur les caractéristiques des prestations, leur montant, le choix de la procédure à mettre en œuvre. Le pouvoir adjudicateur doit procéder au préalable à une évaluation de ses besoins : ce n'est pas seulement une exigence juridique mais aussi un impératif pour que l'achat public soit réalisé dans les meilleures conditions économiques possibles.
Une définition précise du besoin est la garantie de la bonne compréhension et de la bonne exécution du marché. Elle permet de procéder à une estimation fiable du montant du marché.
Par « besoins » du pouvoir adjudicateur, on entend, non seulement les besoins liés à son fonctionnement propre (ex : achat de fournitures de bureau) mais également, les besoins liés à son activité d'intérêt général et qui le conduisent à fournir des prestations à des tiers (ex : marché de transports scolaires).
Pour être efficace, l'expression des besoins doit reposer sur quatre critères :
– analyse des besoins fonctionnels des services ;
– connaissance des marchés fournisseurs (ex : participation à des salons professionnels, documentation technique). À cette fin, le pouvoir adjudicateur peut recourir au « sourçage », c'est-à-dire effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. Il doit cependant veiller à ce que l'utilisation des résultats de ces études et échanges préalables n'ait pas pour effet de fausser la concurrence entre les opérateurs économiques lors de la passation ultérieure du marché public, le cas échéant en écartant de la procédure les opérateurs économiques qui auraient participé, directement ou indirectement, à sa préparation si l'égalité d'information avec leurs concurrents ne peut être rétablie (articles R. 2111-1 et R. 2111-2 du CCP) ;
– distinction entre achats standards et achats spécifiques, y compris au sein d'une même catégorie d'équipements ou de biens ;
– adoption (lorsqu'elle est possible) d'une démarche en coût global prenant en compte non seulement le prix à l'achat, mais aussi les coûts de fonctionnement et de maintenance qui seront associés à l'usage du bien ou de l'équipement acheté. À ce titre, le pouvoir adjudicateur peut prendre en compte le développement durable.

Des incertitudes peuvent survenir dans la définition des besoins au niveau des objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir. Dans ce cas, le pouvoir adjudicateur peut recourir au dialogue compétitif par exemple.

D'autres incertitudes peuvent survenir aussi pour déterminer la quantité ou la nature des besoins à satisfaire ou pour étaler l'achat dans le temps. Dans ce cas, le pouvoir adjudicateur peut recourir aux accords-cadres à bons de commandes et/ou marchés subséquents.

**Intégration des préoccupations environnementales**

Le CCP permet au pouvoir adjudicateur de prendre en compte les exigences environnementales dans le respect des principes généraux de la commande publique. Par exemple, L. 2111-1 du CCP impose, lors de la définition des besoins, de tenir compte des préoccupations environnementales. De même, l'article L. 2112-2 du CCP dispose que les conditions d'exécution du marché peuvent prendre en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, à l'environnement, au domaine social, à l'emploi ou à la lutte contre les discriminations, tandis que son article L. 2112-4 prévoit que l'acheteur peut imposer que les moyens utilisés pour exécuter tout ou partie d'un marché, pour maintenir ou pour moderniser les produits acquis soient localisés sur le territoire des États membres de l'Union européenne afin, notamment, de prendre en compte des considérations environnementales ou sociales ou d'assurer la sécurité des informations et des approvisionnements.

En définitive, cette intégration peut se faire à 3 niveaux :

– au stade de la définition des besoins (*article L. 2111-1 du CCP*) ;
– au stade de l'examen des candidatures (*articles L. 2142-1 et R. 2142-2 du CCP*) ;
– au stade du choix des offres (*article R. 2152-7 du CCP*).

**Définition des seuils et présentation des procédures de passation**

Le CCP contient, en annexe 2, un certain nombre de seuils qui déclenchent des obligations pour l'administration, notamment la procédure de passation à respecter. Ces seuils, reproduits dans les tableaux suivants et révisés tous les 2 ans par la Commission européenne afin de prendre en compte la variation du cours des monnaies, sont toutefois, sauf exception, sans incidence pour la passation d'un certain nombre de marchés publics qui peuvent l'être sans publicité ni mise en concurrence préalables indépendamment de leur montant (*articles R. 2122-1 à R. 2122-7, R. 2122-10 et R. 2122-11 du CCP*).

• *Marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs*

| **Seuils HT à compter du 1er janvier 2020** | Marché sans publicité ni mise en concurrence | Procédure adaptée (MAPA) | Procédures formalisées |
|---|---|---|---|
| **Marché de travaux (pour tout type d'acheteur)** | Jusqu'à 40 000€ | Entre 40 000 € et 5 350 000 € | 5 350 000 € et au-delà |
| **Marché de fournitures et de services pour l'État et les EPA nationaux** | | Entre 40 000 € et 139 000 € | 139 000 € et au-delà |
| **Marché de fournitures et de services pour les collectivités territoriales et les EP locaux** | | Entre 40 000 € et 214 000 € | 214 000 € et au-delà |

• *Marchés passés par les entités adjudicatrices*

| **Seuils HT à compter du 1er janvier 2020** | Marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables | Procédure adaptée (MAPA) | Procédures formalisées |
|---|---|---|---|
| **Marchés de travaux** | Jusqu'à 40 000 € | Entre 40 000 € et 5 350 000 € | 5 350 000 € et au-delà |
| **Marchés de fournitures et de services** | | Entre 40 000€ et 428 000 € | 428 000 € et au-delà |

• *Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables*

Le CCP dispense du respect de toute obligation de publicité et mise en concurrence préalables la passation des marchés pour lesquels le respect d'une telle procédure est inutile, exceptionnellement impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur. Les raisons de cette dérogation peuvent tenir à l'existence d'une première procédure infructueuse, à une urgence particulière, à l'objet ou à la valeur estimée des marchés concernés (*article L. 2122-1 du CGCT*).

• *Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en raison d'une première procédure infructueuse*

L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque, dans les cas définis ci-après, soit aucune candidature ou aucune offre n'a été déposée dans les délais prescrits, soit seules des candidatures irrecevables ou des offres inappropriées ont été présentées, et pour autant que les conditions initiales du marché ne soient pas substantiellement modifiées :

– appel d'offres lancé par un pouvoir adjudicateur ;
– procédure formalisée lancée par une entité adjudicatrice ;
– marché répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure aux seuils de procédure formalisée ;
– marché ayant pour objet, quel qu'en soit le montant, des services sociaux, d'autres services spécifiques, ou certains services juridiques qui sont habituellement soumis à une procédure adaptée spécifique. (*article R. 2122-2 du CCP*).

• *Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en raison d'une urgence particulière*

L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées.
Ce marché est limité aux prestations strictement nécessaires pour faire face à la situation d'urgence (*article R. 2122-1 du CCP*).

• *Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en raison de leur objet*

**1)** L'acheteur peut passer un marché de services sans publicité ni mise en concurrence préalables avec le lauréat ou l'un des lauréats d'un concours. Lorsqu'il y a plusieurs lauréats, ils sont tous invités à participer aux négociations (*article R. 2122-6 du CCP*).
Cette exception s'explique par le fait que les opérateurs économiques concernés ont déjà été mis en concurrence lors de la phase du concours.
**2)** L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes (*article R. 2122-3 du CCP*) :
– le marché a pour objet la création ou l'acquisition d'une œuvre d'art ou d'une performance artistique unique ;
– des raisons techniques. Tel est notamment le cas lors de l'acquisition ou de la location d'une partie minoritaire et indissociable d'un immeuble à construire assortie de travaux répondant aux besoins de l'acheteur qui ne peuvent être réalisés par un autre opérateur économique que celui en charge des travaux de réalisation de la partie principale de l'immeuble à construire ;
– l'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle (*article R. 2122-3 du CCP*).
Il convient, dans les deux derniers cas, de veiller à ce qu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable et à ce que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché.

**3)** L'acheteur peut passer un marché de fournitures sans publicité ni mise en concurrence préalables ayant pour objet :
– des livraisons complémentaires exécutées par le fournisseur initial et qui sont destinées soit au renouvellement partiel de fournitures ou d'installations, soit à l'extension de fournitures ou d'installations existantes, lorsque le changement de fournisseur obligerait l'acheteur à acquérir des fournitures ayant des caractéristiques techniques différentes entraînant une incompatibilité ou des difficultés techniques d'utilisation et d'entretien disproportionnées. Lorsqu'un tel marché est passé par un pouvoir adjudicateur, sa durée ne peut dépasser, sauf cas dûment justifié, trois ans, périodes de reconduction comprises ;
– l'achat de matières premières cotées et achetées en bourse (*article R. 2122-4 du CCP*).

**4)** L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour l'achat de fournitures ou de services dans des conditions particulièrement avantageuses soit auprès d'un opérateur économique en cessation définitive d'activité, soit auprès d'un opérateur économique soumis à une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou une procédure de même nature prévue par une législation d'un autre État (*article R. 2122-5 du CCP*).

Un tel marché ne peut cependant être passé avec un opérateur économique faisant l'objet d'une faillite personnelle ou d'une interdiction de gérer ou qui, bien qu'admis à une procédure de redressement judiciaire, n'a pas été habilité à poursuivre ses activités pendant la durée prévisible d'exécution du marché. Il ne peut, non plus, être passé avec un opérateur économique en situation de liquidation judiciaire (*article L. 2141-3 du CCP*).

**5)** L'acheteur peut passer un marché de travaux ou de services sans publicité ni mise en concurrence préalables ayant pour objet la réalisation de prestations similaires à celles qui ont été confiées au titulaire d'un marché précédent passé après mise en concurrence, à condition que :
– le premier marché ait indiqué la possibilité de recourir à cette procédure pour la réalisation de prestations similaires ;
– la mise en concurrence de ce premier marché ait pris en compte le montant total envisagé, y compris celui des nouveaux travaux ou services ;
– la durée pendant laquelle les nouveaux marchés peuvent être conclus ne dépasse pas trois ans à compter de la notification du marché initial (*article R. 2122-7 du CCP*).

• *Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en raison de la qualité de l'acheteur*

Un pouvoir adjudicateur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables ayant pour objet l'achat de produits fabriqués

uniquement à des fins de recherche, d'expérimentation, d'étude ou de développement, sans objectif de rentabilité ou d'amortissement des coûts de recherche et de développement (*article R. 2122-10 du CCP*).
Une entité adjudicatrice peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables :
– à des fins de recherche, d'expérimentation, d'étude ou de développement, sans objectif de rentabilité ou d'amortissement des coûts de recherche et de développement. La passation d'un tel marché ne doit pas porter préjudice à la mise en concurrence des marchés ultérieurs qui poursuivent ces mêmes objectifs ;
– ayant pour objet l'achat de fournitures qu'il est possible d'acquérir en profitant d'une occasion particulièrement avantageuse qui se présente dans une période de temps très courte et pour lesquelles le prix à payer est considérablement plus bas que les prix normalement pratiqués sur le marché (*article R. 2122-11 du CCP*).

• *Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence en raison de leur montant*

**1)** L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes ou pour les lots dont le montant est inférieur à 40 000 euros hors taxes et dont le montant cumulé n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots du marché.
L'acheteur doit cependant veiller à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin (*article R. 2122-9 du CCP*).
**2)** Les marchés de fournitures de livres non scolaires visant à répondre aux besoins propres de l'acheteur ou à enrichir les collections des bibliothèques ouvertes au public peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque leur valeur estimée est inférieure à 90 000 euros hors taxes.
L'acheteur doit alors se conformer aux mêmes obligations que pour les marchés d'un montant inférieur à 40 000 euros hors taxes, et également tenir compte de l'impératif de maintien sur le territoire d'un réseau dense de détaillants qui garantit la diversité de la création éditoriale et l'accès du plus grand nombre à cette création (*article R. 2122-9 du CCP*).

• *Procédure adaptée*

*Articles L. 2123-1 et R. 2123-1 à R. 2123-8 du CCP*

La procédure adaptée offre à l'acheteur, à l'inverse des procédures formalisées, la possibilité d'organiser librement la procédure de passation du

marché. Cette liberté doit toutefois s'exercer dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. La procédure de passation doit être adaptée (d'où son nom) à la nature et aux caractéristiques du besoin à satisfaire, au nombre ou à la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre, ainsi qu'aux circonstances de l'achat. L'acheteur peut également se référer expressément à l'une des procédures formalisées dans l'organisation de sa procédure adaptée, auquel cas il est tenu d'appliquer cette procédure formalisée dans son intégralité.
Les marchés publics peuvent être passés en procédure adaptée soit en raison de leur montant, soit en raison de leur objet.

• *Marchés passés en procédure adaptée en raison de leur montant*
Peuvent être passés selon une procédure adaptée :
– les marchés dont la valeur estimée hors taxes du besoin est inférieure aux seuils des procédures formalisées ;
– les lots d'un marché alloti dont le montant total, par lot, est égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée et qui remplissent les deux conditions suivantes :
– la valeur estimée de chaque lot concerné est inférieure à 80 000 euros hors taxes pour des fournitures ou des services ou à 1 million d'euros hors taxes pour des travaux ;
– le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots.

• *Marchés passés en procédure adaptée en raison de leur objet*
Peuvent être passés selon une procédure adaptée, quel que soit leur montant, les marchés ayant pour objet :
– des services sociaux ou d'autres services spécifiques dont la liste figure à l'annexe n° 3 au CCP (ex. : services de santé et services sociaux ; services récréatifs, culturels et sportifs ; services de cantine, de restauration scolaire, de traiteur et de livraison de repas…). L'acheteur doit alors tenir compte des spécificités des services en question et veiller notamment à la qualité, la continuité, l'accessibilité, le caractère abordable, la disponibilité et l'exhaustivité des services, aux besoins spécifiques des différentes catégories d'utilisateurs, y compris des catégories défavorisées et vulnérables, à la participation et l'implication des utilisateurs, ainsi qu'à l'innovation ;
– des services juridiques de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'une procédure juridictionnelle ou dans le cadre d'un mode alternatif de règlement des conflits, et/ou des services de consultation juridique fournis par un avocat en vue de la préparation d'une telle procédure ou lorsqu'il existe des signes tangibles et de fortes probabilités que la question sur laquelle porte la consultation fera l'objet d'une telle procédure.

• *Procédures formalisées*

Les pouvoirs adjudicateurs passent leur marché selon les procédures formalisées suivantes (article L. 2124-1 du CCP) :

– appel d'offres ouvert ou restreint ;
  *Articles L. 2124-2 et R. 2124-2 du CCP*
– procédure avec négociation ;
  *Articles L. 2124-3, R. 2124-3 et R. 2124-4 du CCP*
– dialogue compétitif.
  *Articles L. 2124-4, R. 2124-5 et R. 2124-6 du CCP*

Dans le cadre de ces procédures, ils peuvent recourir aux techniques d'achat suivantes, visant à procéder à la présélection d'opérateurs économiques susceptibles de répondre à leurs besoins ou à permettre la présentation des offres ou leur sélection, selon des modalités particulières : accord-cadre, concours, système de qualification, système d'acquisition dynamique, catalogue électronique, enchères électroniques (article L. 2125-1 du CCP).

Les pouvoirs adjudicateurs passent leurs marchés et accords-cadres selon les procédures formalisées définies ainsi qu'il suit :

APPEL D'OFFRES OUVERT OU RESTREINT

Procédure par laquelle le pouvoir adjudicateur choisit l'attributaire sans négociation. L'appel d'offres est ouvert lorsque tout opérateur économique peut remettre une offre. L'appel d'offres est restreint lorsque les offres sont remises par les seuls opérateurs économiques qui y ont été autorisés après sélection. Le choix entre ces deux formes est libre.

PROCÉDURE AVEC NÉGOCIATION

Procédure par laquelle le pouvoir adjudicataire négocie les conditions du marché public avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Les marchés publics passés selon cette procédure le sont tous après publicité et mise en concurrence préalables. Il n'y a plus dans le CCP, contrairement à l'ancien code des marchés publics, de cas de procédure négociée sans publicité préalable et sans mise en concurrence, mais seulement des cas de marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables qui peuvent être passés indépendamment des seuils des procédures formalisées.

Peuvent désormais faire l'objet d'une procédure avec négociation :

– les marchés pour lesquels le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles (ex. : travaux qui ne concernent pas des bâtiments standards, fournitures ou services nécessitant des efforts d'adaptation). Cette procédure ne peut donc pas être mise en œuvre pour les achats « sur étagère » de produits, de services ou de travaux, c'est-à-dire standardisés, non spécifiquement conçus pour les besoins d'un marché en particulier ;

– les marchés pour lesquels le besoin consiste en une solution innovante. Sont innovants les travaux, fournitures ou services nouveaux ou sensiblement améliorés. Le caractère innovant peut consister dans la mise en œuvre de nouveaux procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise ;
– les marchés qui comportent des prestations de conception (ex. : marchés de conception-réalisation, marchés de maîtrise d'œuvre, certains marchés de travaux incluant de la conception ou marchés de services d'ingénierie) ;
– les marchés ne pouvant être attribués sans négociation préalable du fait de circonstances particulières liées à leur nature, à leur complexité ou au montage juridique et financier ou en raison des risques qui s'y rattachent. Cette complexité peut être technique et découler soit de l'impossibilité pour le pouvoir adjudicateur d'établir les spécifications techniques en termes de fonctionnalités ou de performances, soit de son incapacité à déterminer laquelle des solutions envisageables est la mieux à même de répondre à ses besoins, sans un investissement très important de sa part pour acquérir les connaissances nécessaires, en raison de l'absence de précédent, de la haute technicité des prestations ou de la diversité des solutions pouvant répondre à son besoin. Elle peut également être juridique et financière et découler soit du fait que le projet comporte un financement complexe et structuré dont le montage juridique et financier ne peut être prescrit à l'avance, soit de la difficulté du pouvoir adjudicateur à prévoir quels risques sont prêts à accepter les opérateurs économiques ;
– les marchés pour lesquels le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de définir les spécifications techniques avec une précision suffisante en se référant à une norme, une évaluation technique européenne, une spécification technique commune ou un référentiel technique. Une telle situation peut se retrouver, par exemple, pour certains services financiers, tels des services d'assurance, bancaires ou d'investissement, ou certaines prestations intellectuelles telles que la conception d'ouvrage ;
– Les marchés pour lesquels, après appel d'offres, il n'a été proposé que des offres inacceptables ou irrégulières que le pouvoir adjudicataire est tenu de rejeter. Le pouvoir adjudicateur est dispensé de procéder à une nouvelle mesure de publicité à condition qu'il ne fasse participer à la négociation que le ou les candidats qui, lors de la procédure antérieure, ont soumis des offres respectant les délais et formalités exigées.

Ces cas restrictifs ne s'imposent pas aux entités adjudicatrices qui peuvent librement recourir à la procédure avec négociation.

DIALOGUE COMPÉTITIF
Procédure par laquelle l'acheteur dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre. Les cas de recours à cette procédure par les pouvoirs adjudicateurs sont identiques à ceux de la procédure avec négociation, les entités adjudicatrices pouvant librement y avoir recours.

## ▷ Les techniques d'achat

### Accord-cadre

*Articles R. 2162-1 à R. 2162-14 du CCP*

Après avoir été considéré comme une forme de marché public, l'accord-cadre est désormais présenté comme une technique d'achat. Il consiste à présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée. Il s'exécute soit par la conclusion de marchés subséquents lorsqu'il ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles, soit par l'émission de bons de commande lorsqu'il fixe toutes ces stipulations contractuelles (objet et prix des prestations à exécuter sont entièrement déterminés), les deux modalités pouvant être combinées au sein d'un même accord-cadre à condition que les prestations relevant de ces deux modalités respectives soient bien identifiées.
En définitive, c'est un contrat conclu entre une ou plusieurs personnes publiques avec un ou plusieurs opérateurs économiques qui leur accorde une exclusivité unique ou partagée pour une durée déterminée (au maximum quatre ans) et sur le fondement duquel des marchés ou des bons de commandes sont ultérieurement passés.

### Concours

*Articles R. 2162-15 à R. 2162-21 du CCP*

Après avoir été considéré comme une procédure distincte des autres procédures formalisées, le concours est désormais présenté comme une technique d'achat. Il consiste à permettre à l'acheteur de choisir, après mise en concurrence et avis du jury, un plan ou un projet. Cette technique est particulièrement utilisée dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'architecture et de l'ingénierie ou des traitements de données.
Le concours peut être ouvert ou restreint, auquel cas l'acheteur établit des critères de sélection des participants au concours et fixe, au vu de l'avis du jury, la liste des candidats admis à concourir. Le jury procède, après leur

examen, à un classement des plans ou projets des opérateurs économiques admis à participer au concours, et l'acheteur choisit le ou les lauréats du concours au vu de l'avis du jury. Une prime, dont le montant est préalablement et librement défini par l'acheteur, est allouée aux participants qui ont remis des prestations conformes au règlement du concours.

### Système de qualification

*Articles R. 2162-27 à R. 2162-36 du CCP*

Réservée aux entités adjudicatrices, cette technique d'achat leur permet de présélectionner tout au long de sa durée de validité des candidats aptes à réaliser des prestations déterminées. Les entités adjudicatrices établissent des règles et critères objectifs d'exclusion et de sélection des opérateurs économiques qui demandent à être qualifiés et des règles et critères objectifs de fonctionnement du système de qualification.

### Système d'acquisition dynamique

*Articles R. 2162-37 à R. 2162-51 du CCP*

Après avoir été considéré comme une procédure distincte des autres procédures formalisées, le système d'acquisition dynamique est désormais présenté comme une technique d'achat. Il permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques, pour des achats d'usage courant, selon un processus ouvert et entièrement électronique, et qui seront mis en concurrence lors de la passation du marché.

### Catalogue électronique

*Articles R. 2162-52 à R. 2162-56 du CCP*

Il permet la présentation d'offres ou d'un de leurs éléments de manière électronique et sous forme structurée. Cette technique peut se cumuler avec celles de l'accord-cadre et du système d'acquisition dynamique.

### Enchères électroniques

*Articles R. 2162-57 à R. 2162-66 du CCP*

Cette technique d'achat a pour but de sélectionner par voie électronique, pour un marché de fournitures d'un montant égal ou supérieur aux seuils de la procédure formalisée, des offres en permettant aux candidats de réviser leurs prix à la baisse ou de modifier la valeur de certains autres éléments quantifiables de leurs offres.

### ▷ L'organisation de la publicité et de la mise en concurrence

Les mesures de publicité et de mise en concurrence assurent le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.
La publicité permet le libre accès à la commande publique en informant l'ensemble des prestataires intéressés du lancement d'une procédure d'achat. Elle permet aussi d'accroitre les chances d'obtenir l'offre la plus avantageuse et de garantir ainsi un bon usage des deniers publics.
Les modalités de publicité et de mise en concurrence à mettre en œuvre sont déterminées en fonction du montant estimé du besoin. Sauf lorsqu'elles sont précisément réglementées (cas des procédures formalisées), il appartient au pouvoir adjudicateur de déterminer les modalités de publicité les plus pertinentes au regard de l'objet et du montant du marché à passer.

#### Modalités de publicité

Retracées, pour l'essentiel dans le tableau ci-après, les modalités de publicité sont définies de manière détaillée aux articles R. 2131-1 à R. 2131-20 du CCP.

| | |
|---|---|
| **Marchés d'un montant supérieur au seuil de procédures formalisées :**<br>**- 5 350 000 € HT pour marchés de travaux**<br>**- 214 000 € HT pour marchés de fournitures et de services des CT et EP locaux** | Obligation de publicité au *BOAMP* et au *JOUE*.<br>Les acheteurs publics peuvent, en outre, publier un avis de pré-information et procéder à des publications complémentaires.<br>Publication obligatoire d'un avis de marché et d'un avis d'attribution. |
| **Marchés ayant un montant compris entre 90 000 € HT et les seuils des procédures formalisées** | Obligation de publicité au *BOAMP* ou dans un journal habilité à recevoir des annonces légales (*JAL*).<br>Publication obligatoire d'un avis de marché. |
| **Marchés ayant un montant compris entre 40 000 € HT et 90 000 € HT** | Les pouvoirs adjudicateurs sont libres de définir eux-mêmes les règles de publicité et de mise en concurrence à condition que cela soit proportionné à l'objet, aux caractéristiques et au montant du marché, aux conditions dans lesquelles l'achat est réalisé et au degré de concurrence entre les différents opérateurs économiques. |
| **Marchés d'un montant inférieur à 40 000 € HT** | Aucune mesure de publicité n'est imposée, ni de mise en concurrence. |

| | |
|---|---|
| **Marchés de services sociaux et autres services spécifiques d'un montant supérieur ou égal au seuil spécifique pour ces marchés de 750 000 € HT pour les pouvoirs adjudicateurs et 1 000 000 € HT pour les entités adjudicatrices** | Si le pouvoir adjudicateur a publié au *JOUE* un avis de pré-information, il peut recourir à une publicité adaptée en fonction des caractéristiques du marché, notamment de son montant et de la nature des services en cause.<br><br>Si le pouvoir adjudicateur n'a pas publié au *JOUE* un avis de pré-information, il doit publier un avis de marché au *JOUE*.<br><br>Publication obligatoire d'un avis d'attribution au *JOUE*, qui peut être effectuée sur une base trimestrielle. |
| **Marchés de services sociaux et autres services spécifiques ayant un montant compris entre 40 000 € et le seuil spécifique pour ces marchés de 750 000 € HT pour les pouvoirs adjudicateurs et 1 000 000 € HT pour les entités adjudicatrices** | Publicité adaptée en fonction des caractéristiques du marché, notamment de son montant et de la nature des services en cause. |

## Modalités de transmission des documents et des informations : dématérialisation des procédures

*Articles L. 2132-1, L. 2132-2 et R. 2132-1 à R. 2132-14 du CCP*

Il est primordial que les moyens de transmission des documents et des informations choisis par le pouvoir adjudicateur soient accessibles à tous les opérateurs économiques. Ils ne sauraient, en aucun cas, avoir pour effet de restreindre l'accès des candidats à la procédure d'attribution.
Par ailleurs, les transmissions, les échanges et le stockage d'informations doivent être effectués de manière à assurer l'intégrité des données et la confidentialité des candidatures et des offres. Elle doit aussi garantir la prise de connaissance par le pouvoir adjudicateur du contenu des candidatures et des offres qu'à l'expiration du délai prévu pour la présentation de ces dernières.
Depuis le 1er octobre 2018, l'ensemble des communications et échanges d'informations entre l'acheteur et les opérateurs économiques doivent normalement être dématérialisés pour les marchés publics d'un montant supérieur à 40 000 € HT. Cette dématérialisation doit être effectuée via un profil d'acheteur, c'est-à-dire une plateforme de dématérialisation permettant notamment aux acheteurs de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner par voie électronique les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires.
Le recours au support papier reste toutefois autorisé même au-delà de ce montant de 40 000 € HT dans un certains nombre d'hypothèses, telles que les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence préalables pour urgence impérieuse dont la valeur estimée est inférieure aux seuils des

procédures formalisées, les marchés ayant pour objet des services sociaux et d'autres services spécifiques passés selon une procédure adaptée, ou encore lorsque les documents de la consultation exigent la présentation de maquettes, de modèles réduits, de prototypes ou d'échantillons qui ne peuvent être transmis par voie électronique.

**Mise en concurrence**

En dessous de 40 000 € HT, la mise en concurrence n'est pas nécessaire. Toutefois, il est fortement conseillé aux acheteurs, notamment, de ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.

Entre le seuil de 40 000 € HT et les seuils des procédures formalisées, la mise en concurrence relève de la responsabilité du pouvoir adjudicateur et doit être adaptée en tenant compte de la nature du marché envisagée. Au-dessus de ces seuils, la procédure de mise en concurrence est définie par le CCP. La méconnaissance des règles de la mise en concurrence est susceptible d'entraîner la nullité du marché.

Par ailleurs, en dessous des seuils de procédures formalisées, l'acheteur public est tenu de respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

La liberté du choix de la mise en concurrence ne signifie pas qu'à un moment ou à un autre l'acheteur public ne doive pas justifier de la raison de ces choix. À chaque étape doit se poser la question de savoir comment le choix pourra être justifié en cas de contestation.

## ▷ La sélection des candidatures et des offres

**Les candidatures**

L'examen de la recevabilité des candidatures est obligatoire en procédure formalisée, comme en procédure adaptée, et ce avant de procéder à l'examen de l'offre.

La vérification des capacités professionnelles, techniques et financières des candidats s'effectue au vu des documents demandés. Le pouvoir adjudicateur ne peut exiger des candidats que des renseignements objectivement nécessaires à l'objet du marché et à la nature des prestations à réaliser. Le marché ne pourra être attribué que si le candidat retenu a fourni l'ensemble des attestations et certificats exigés.

**Problème des offres anormalement basses**

Les acheteurs doivent veiller à détecter les offres anormalement basses, c'est-à-dire les offres dont le prix ne correspond pas à une réalité économique. Ce genre d'offres est de nature à compromettre la bonne exécution du marché.

Ces offres doivent être rejetées par décision motivée après que le pouvoir adjudicateur ait demandé à l'opérateur économique les précisions qu'il juge utiles et après avoir vérifié les justifications fournies. Lorsqu'un pouvoir adjudicateur est confronté à ce type d'offre, il doit d'abord solliciter l'auteur de celle-ci qui devra apporter les éléments permettant de vérifier la viabilité économique de son offre. Ensuite, il devra éliminer l'offre si les justifications fournies par le candidat ne permettent pas d'établir sa viabilité.

**Choix de l'offre économiquement la plus avantageuse**

Avant tout appel à la concurrence, l'acheteur public devra se situer dans les conditions économiques et qualitatives les plus favorables. Aussi doit-il définir au mieux son besoin, affiner sa connaissance du secteur d'activité, éviter d'alourdir inutilement les frais de procédure et de dossier. D'autre part, il doit connaître et adapter sa procédure en fonction des prix les plus avantageux durant toute la durée du marché.

Sauf pour la procédure de dialogue compétitif, il est possible de ne choisir qu'un seul critère (compte tenu de l'objet du marché) qui sera soit celui du prix, à condition que le marché ait pour seul objet l'achat de services ou de fournitures standardisés dont la qualité est insusceptible de variation d'un opérateur économique à l'autre, soit celui du coût, déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie. Dans les autres cas, il est nécessaire de sélectionner les offres en usant de plusieurs critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux (ex. : qualité, valeur technique, caractère esthétique et fonctionnel, caractère innovant, garantie de la rémunération équitable des producteurs, performances en matière de protection de l'environnement ou d'insertion professionnelle des publics en difficulté, délais d'exécution, conditions de livraison, service après-vente et assistance technique…).

*Articles R. 2152-7 et R. 2152-8 du CCP*

**Notification du marché au candidat retenu**

Un marché doit être notifié au candidat retenu avant tout commencement d'exécution. Bien que le CCP, à l'inverse de l'ancien code des marchés publics, ne le précise plus, cette formalité n'apparaît obligatoire que pour les marchés publics qui doivent obligatoirement être conclus par écrit, par exemple les marchés d'un montant supérieur à 25 000 € HT (articles L. 2112-1 et R. 2112-1 du CCP), les contrats de mandat de maîtrise d'ouvrage (article L. 2422-7 du CCP) ou les conventions d'assistance générale à caractère administratif, financier et technique passés par

un maître d'ouvrage avec un conducteur d'opération (article L. 2422-3 du CCP).
Cette notification consiste en l'envoi au titulaire, après transmission en préfecture, si cette dernière est requise, d'une copie de son marché. Pour les marchés des collectivités territoriales, l'acte d'engagement doit comporter la preuve de la transmission en préfecture dans les hypothèses où celle-ci est obligatoire (voir chapitre sur le contrôle de légalité).
La date de notification est la date de réception de la copie du marché par le titulaire.

**Avis d'attribution**
La publication d'un avis d'attribution est obligatoire pour les marchés donnant lieu à une procédure formalisée ainsi que pour les marchés de services sociaux et autres services spécifiques supérieurs ou égaux à 214 000 euros HT. Cet avis doit être publié dans un délai maximal de 30 jours à compter de la notification du marché. Il est facultatif pour les marchés passés selon une procédure adaptée.

**Information des candidats non retenus**
L'information des candidats évincés constitue une formalité essentielle d'achèvement de la procédure. Le CCP prévoit 2 types d'information :
– l'information immédiate des candidats (article R. 2181-3 CCP) ;
– l'information à la demande des entreprises ayant participé à la consultation (articles R. 2181-2 et R. 2181-4 du CCP).
L'information immédiate est obligatoire s'agissant des entreprises écartées pour les marchés ou accords cadres d'une procédure formalisée. Elle doit comprendre la décision de rejet et les motifs détaillés de celui-ci, le nom du ou des attributaires et les motifs ayant conduit au choix de leur offre, ainsi que la durée du délai minimal que va devoir respecter l'acheteur avant de signer le marché.
Pour les marchés passés en procédure adaptée, l'information des candidats évincés n'est pas obligatoire, mais l'acheteur public peut se soumettre volontairement à cette formalité.
L'acheteur public est tenu de communiquer à tout candidat qui en fait la demande par écrit les motifs du rejet de sa candidature ou de son offre, dans un délai de 15 jours à compter de la réception de cette demande.

**Rapport de présentation**
Le pouvoir adjudicateur doit établir un rapport de présentation de la procédure de passation des marchés et des systèmes d'acquisition dynamiques répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure aux seuils des procédures formalisées.

Ce document, très détaillé, doit comporter au moins les informations suivantes :
– le nom et l'adresse du pouvoir adjudicateur, l'objet et la valeur du marché ou du système d'acquisition dynamique ;
– le nom des candidats exclus et les motifs du rejet de leur candidature ;
– le nom des candidats sélectionnés et les motifs de ce choix ;
– le nom des soumissionnaires dont l'offre a été rejetée et les motifs de ce rejet y compris, le cas échéant, les raisons qui ont amené l'acheteur à la juger anormalement basse ;
– le nom du titulaire et les motifs du choix de son offre, ainsi que, si ces informations sont connues, la part du marché que le titulaire a l'intention de sous-traiter à des tiers et le nom des sous-traitants.

Il doit également comporter, s'il y a lieu, des informations complémentaires telles que les motifs du recours à un marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalables, à la procédure avec négociation ou au dialogue compétitif, les motifs pour lesquels le marché n'a pas été alloti, les raisons pour lesquelles le pouvoir adjudicateur a renoncé à passer un marché ou à mettre en place un système d'acquisition dynamique.

Il est destiné à informer le conseil municipal et les organes de contrôle. À ce titre, il doit obligatoirement être transmis au représentant de l'État dans le département dans le cadre du contrôle de légalité.

Le rapport de présentation ou ses principaux éléments sont communiqués à la Commission européenne, sur demande de cette dernière.

*Articles R. 2184-1 à R. 2184-6 du CCP*

## ▷ L'exécution des marchés

### Durée

Il appartient à l'acheteur de définir la durée du marché en tenant compte de la nature des prestations sur lesquelles il porte et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique. Le CCP fixe toutefois une durée maximale pour certains marchés (*article L. 2112-5 du CCP*). Tel est le cas pour :
– les marchés de services sociaux et autres services spécifiques qui sont réservés aux entreprises de l'économie sociale et solidaire, qui ne peuvent excéder 3 ans (*articles L. 2113-15 et L. 2113-16 du CCP*) ;
– les accords-cadres dont la durée ne peut dépasser 4 ans pour les pouvoirs adjudicateurs et 8 ans pour les entités adjudicatrices, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur objet ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure (*article L. 2125-1 du CCP*) ;
– les marchés de fournitures passés sans publicité ni mise en concurrence préalables ayant pour objet des livraisons complémentaires exécutées par

le fournisseur initial, qui ne peuvent dépasser, sauf cas dûment justifié, trois ans, périodes de reconduction comprises (*article R. 2122-4 du CCP*).

Un marché peut prévoir une ou plusieurs reconductions à condition que ses caractéristiques restent inchangées et que la mise en concurrence ait été réalisée en prenant en compte sa durée totale. Sauf stipulation contraire, la reconduction prévue dans le marché est tacite et le titulaire ne peut s'y opposer (*article R. 2112-4 du CCP*).

### Exécution financière

• *Règles générales sur le paiement*

Tout paiement différé est interdit dans les marchés publics passés par les personnes publiques, exception faite des marchés de partenariat. En cas de marché global ayant pour objet la réalisation et l'exploitation ou la maintenance d'un ouvrage, la rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance ne peut contribuer au paiement de la construction (*articles L. 2191-5 et L. 2191-6 du CCP*).

Les prestations effectuées par le titulaire du marché peuvent donner lieu au versement d'avances, d'acomptes, à un règlement partiel définitif (règlement non susceptible d'être remis en cause par les parties après son paiement qui ne peut être prévu que dans les marchés de fournitures et de services, pas dans ceux de travaux) et/ou à un règlement pour solde. Elles sont constatées par un écrit établi par l'acheteur ou vérifié et accepté par lui (*articles R. 2191-23 à R. 2191-31 du CCP*).

Les factures correspondant à l'exécution des marchés publics sont transmises sous forme électronique (*articles L. 2192-1 à L. 2192-7, D. 2192-1, D. 2192-2 et R. 2192-3 du CCP*). Elles donnent lieu à paiement dans le délai fixé par le marché, lequel ne peut être supérieur à 30 jours à compter de la date de réception de la demande de paiement par le pouvoir adjudicateur. Pour les avances, qui ne donnent pas lieu à l'émission de factures, le délai de paiement court normalement à compter de la date de notification du marché. Le non paiement à cette échéance fait courir de plein droit des intérêts moratoires au profit du créancier et donne lieu au versement d'une indemnité forfaitaire de 40 € pour frais de recouvrement ainsi que, le cas échéant, à une indemnisation complémentaire. Les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement doivent être versés au créancier dans un délai de 45 jours suivant la mise en paiement du principal (*articles L. 2192-10 à L. 2192-14 et R. 2192-10 à R. 2192-36 du CCP*).

• *Avances*

*Articles L. 2191-2, L. 2191-3 et R. 2191-3 à R. 2191-12 du CCP*

L'avance est le versement d'une partie du montant d'un marché public au titulaire de ce marché avant tout commencement d'exécution de ses

prestations. Elle permet au titulaire de bénéficier d'une trésorerie suffisante pour assurer ses prestations. Elle constitue, à la différence de l'acompte, une dérogation à la règle du paiement après « service fait ».
L'avance est accordée de droit au titulaire lorsque le montant initial du marché, de la tranche affermie ou du bon de commande (dans le cas d'un marché à bon de commande sans minimum) est supérieur à 50 000 € HT et son délai d'exécution supérieur à deux mois. Ces deux conditions sont cumulatives. Toutefois, le marché, dès lors qu'il fait l'objet d'un écrit, peut prévoir le versement d'une avance dans les cas où elle n'est pas obligatoire.
Le montant de l'avance est fixé à 5 % du montant initial TTC du marché public, de la tranche affermie ou du bon de commande (dans le cas d'un accord cadre à bon de commande sans minimum). Le marché public peut prévoir que l'avance versée au titulaire dépasse les 5 % sans pouvoir excéder 30 %. L'avance peut cependant être portée à 60 % si l'entreprise bénéficiaire constitue une garantie à première demande.
De plus, pour les seules PME, le montant de l'avance est fixé à 10 % pour les marchés publics passés par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'avant-dernier exercice clos sont supérieures à 60 millions d'euros.
Dans le silence du marché, le remboursement de l'avance s'impute sur les sommes dues au titulaire dès que le seuil de 65 % de réalisation du marché est atteint. En tout état de cause, le remboursement doit être terminé lorsque le montant des prestations exécutées par le titulaire atteint 80 % du montant TTC.

• *Acomptes*

*Articles L. 2191-4 et R. 2191-20 à R. 2191-22*

Les acomptes sont versés en contrepartie des prestations ayant donné lieu à un commencement d'exécution. À l'inverse des avances, les acomptes rémunèrent donc un service fait. Ils constituent un droit pour le prestataire. La périodicité de versement des acomptes est fixée à trois mois maximum. Sous certaines conditions fixées par le code de la commande publique, ce délai est ramené à un mois pour les marchés de travaux, ainsi que pour les marchés de fournitures et de service à la demande du titulaire. Dans tous les cas, un écrit doit encadrer les modalités de versement des acomptes. Les acomptes n'ont pas le caractère de paiements définitifs.

• *Règlements partiels et définitifs*

*Article R. 2191-26 du CCP*

Le règlement partiel définitif rémunère l'exécution de certaines parties des prestations prévues par le marché (tranches, commandes, etc.) Le

règlement partiel définitif et ses modalités de mise en œuvre doivent être prévus par le marché. Il est interdit dans le cas des marchés de travaux.
Contrairement aux acomptes, un règlement partiel définitif ne peut pas être remis en cause par les parties après son paiement.

• *Solde*

*Cahiers des clauses administratives générales – CCAG*

Le solde est la dernière demande de paiement adressée au pouvoir adjudicateur après décision de réception des prestations. Il met un terme aux liens financiers entre le pouvoir adjudicateur et le titulaire.
En matière de travaux, l'état de solde constitue, avec le décompte final et la récapitulation des acomptes mensuels et du solde, un décompte général et définitif signé par le représentant du pouvoir adjudicateur et accepté par le titulaire qui retrace les créances et dettes réciproques de chacune des parties.

• *Retenue de garantie*

*Articles L. 2191-7 et R. 2191-32 à R. 2191-35 du CCP*

La retenue de garantie correspond à un prélèvement sur chacun des acomptes, règlements partiels définitifs ou solde versés au titulaire. Elle a pour objet de couvrir les réserves à la réception des travaux, fournitures ou services, mais également les réserves formulées pendant le délai de garantie.
Le montant de la retenue de garantie ne peut être supérieur à 5 % du montant initial du marché augmenté, le cas échéant, du montant des modifications en cours d'exécution. La retenue de garantie peut être remplacée au gré du titulaire par une garantie à première demande ou, si le pouvoir adjudicateur ne s'y oppose pas, par une caution personnelle et solidaire.
La retenue de garantie est remboursée au titulaire du marché dans un délai de 30 jours à compter de l'expiration du délai de garantie ou des levées de réserve.

• *Pénalités de retard*
Les pénalités de retard s'appliquent au seul motif qu'un retard dans l'exécution du marché est constaté. Elles ont pour objectif de garantir à l'acheteur le respect par le titulaire des stipulations contractuelles. Pour s'appliquer, elles doivent nécessairement être prévues dans les clauses du marché public.
Sauf dispositions contractuelles contraires, les pénalités pour retard commencent à courir, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une mise en demeure, le lendemain du jour où le délai contractuel d'exécution des prestations est expiré.

Les pénalités sont précomptées à chaque paiement partiel définitif ou lors d'un paiement unique et intégral. Pour les marchés donnant lieu à acomptes, les pénalités sont déduites lors du solde. Dans tous les cas, l'autorité compétente peut décider d'une exonération ou d'une réduction des pénalités de retard à condition de le justifier.

• *Cession ou nantissement des créances*

*Articles L. 2191-7 et R. 2191-45 à R. 2191-63 du CCP*

La cession de créance est un contrat par lequel le titulaire du marché (appelé cédant) transmet, à titre onéreux ou gratuit, tout ou partie de la créance qu'il détient à l'encontre de l'acheteur public (débiteur cédé) à une autre personne (cessionnaire), comme un établissement de crédit par exemple. La cession de créance fait obligatoirement l'objet d'un écrit.
Le nantissement est l'affectation, en garantie d'une obligation, d'un bien meuble incorporel ou d'un ensemble de biens meubles incorporels présents ou futurs. Il comporte la désignation de la créance qui est nantie et de la créance qui est garantie par ce nantissement.
Afin de permettre au titulaire de céder ou de nantir ses créances résultant du marché, le pouvoir adjudicateur lui remet soit une copie de l'original du marché, revêtue d'une mention dûment signée, indiquant que cette pièce est délivrée en unique exemplaire, soit un certificat de cessibilité conforme à un modèle défini par arrêté du ministre chargé de l'Economie.
Pour devenir opposable à l'égard des tiers, la cession et le nantissement doivent être notifiés au seul comptable public.

## Sous-traitance

*Articles L. 2193-1 à L. 2193-14 et R. 2193-1 à R. 2193-22 du CCP*

La sous-traitance est l'opération par laquelle un opérateur économique confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant, l'exécution d'une partie des prestations du marché qu'il a conclu avec l'acheteur. Elle ne peut jamais porter sur la totalité du marché, même par la conclusion de plusieurs sous-traités avec différentes entreprises. Au demeurant, l'acheteur peut exiger que certaines tâches essentielles du marché soient effectuées directement par son titulaire.
L'opérateur économique peut recourir à la sous-traitance lors de la passation du marché et tout au long de son exécution à condition de l'avoir déclarée à l'acheteur et d'avoir obtenu l'acceptation du sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement.
Le sous-traitant qui s'est vu confier des prestations par le titulaire, dit sous-traitant de niveau 1, peut lui-même sous-traiter une partie de ses prestations.

Le pouvoir adjudicateur doit vérifier qu'aucune cession de créance ne fait obstacle à l'intervention du sous-traitant pour lui délivrer ensuite un exemplaire unique ou un certificat de cessibilité correspondant à la part des prestations qui lui sont confiées.
Seul le sous-traitant de niveau 1 peut bénéficier du paiement direct, dès lors que le montant des prestations sous-traitées est supérieur à 600 € TTC.
Toute renonciation au paiement direct est réputée non écrite.
Bien qu'ils ne soient pas admis au paiement direct, les sous-traitants de second rang et de rangs suivants peuvent bénéficier soit d'une caution personnelle et solidaire fournie par le sous-traitant direct, soit d'une délégation de paiement consentie par le pouvoir adjudicateur.

---

**Le délai de paiement –** Articles L. 2192-10 à L. 2192-14 et R. 2192-10 à R. 2192-36 du code de la commande publique
Le délai de paiement mesure le temps pris par les différents acteurs de la chaîne de la dépense pour régler les paiements aux créanciers de la collectivité. Dans le secteur public local, le délai de paiement est de 30 jours, et est réparti entre l'ordonnateur et le comptable public.
L'ordonnateur dispose de 20 jours pour assurer l'ensemble des tâches depuis la réception de la facture jusqu'au mandatement ; le comptable dispose, quant à lui, de 10 jours pour effectuer ses contrôles et déclencher le règlement bancaire sous 10 jours.
Le dépassement du délai de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai de paiement. Le marché ne peut pas comporter de clauses faisant obstacle au versement de ces intérêts et le titulaire n'a pas besoin de les réclamer.
Les intérêts moratoires dus au titulaire sont calculés en référence à un taux qui est égal au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations de refinancement les plus récentes, en vigueur au premier jour du semestre de l'année civile au cours duquel les intérêts moratoires ont commencé à courir, majoré de huit points. À ces intérêts s'ajoutent systématiquement des frais de recouvrement de 40 €.

---

**Modification du marché public**
Un marché public peut être modifié sans nouvelle mise en concurrence dans les hypothèses suivantes :
– lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ont été prévues dans les documents contractuels initiaux sous la forme de clauses de

réexamen, dont des clauses de variation du prix, ou d'options claires, précises et sans équivoque ;
– en cas de travaux, fournitures ou services supplémentaires devenus nécessaires, à condition qu'un changement de titulaire soit impossible pour des raisons économiques ou techniques tenant notamment à des exigences d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre du marché initial. Le montant de la modification ne peut alors être supérieur à 50 % du montant du marché initial ;
– lorsque la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'un acheteur diligent ne pouvait pas prévoir et que son montant n'est pas supérieur à 50 % du montant du marché initial ;
– en cas de substitution d'un nouveau titulaire soit dans des conditions prévues au marché initial, soit résultant d'une cession du marché, à la suite d'une opération de restructuration du titulaire initial, à condition que cette cession n'entraîne pas d'autres modifications substantielles ;
– lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ne sont pas substantielles ;
– lorsque le montant de la modification est inférieur aux seuils des procédures formalisées et à 10 % du montant du marché initial pour les marchés de fournitures et de services ou à 15 % du montant du marché initial pour les marchés de travaux (*articles L. 2194-1 à L. 2194-3 et R. 2194-1 à R. 2194-9 du CCP*).

Les modifications intervenues pour travaux, fournitures ou services supplémentaires ou pour circonstances imprévues doivent faire l'objet de la publication d'un avis de modification au JOUE (*article R. 2194-10 du CCP*).
Par ailleurs, tout projet d'avenant à un marché public passé selon une procédure formalisée entraînant une augmentation de son montant global supérieure à 5 % doit être soumis pour avis à la CAO. Lorsque l'assemblée délibérante est appelée à statuer sur un projet d'avenant, l'avis de cette commission lui est préalablement transmis (*article L. 1414-4 du CGCT*).

### Résiliation du marché public

*Articles L. 2195-1 à L. 2195-6 du CCP*

L'acheteur peut résilier le marché :
– en cas de force majeure ;
– en cas de faute d'une gravité suffisante du cocontractant ;
– lorsqu'une interdiction de soumissionner frappe le titulaire du marché au cours de l'exécution de celui-ci ;
– pour un motif d'intérêt général ;
– lorsque l'exécution du marché ne peut être poursuivie sans une modification nécessitant une remise en concurrence de celui-ci.

Il convient de noter que toute résiliation pour motif d'intérêt général ou pour remise en concurrence du marché suite à une modification de celui-ci entraîne normalement une indemnisation intégrale du préjudice (manque à gagner principalement) subi par son titulaire.

## d. Des marchés spécifiques : les marchés de partenariat

Les marchés de partenariat se distinguent des marchés *stricto sensu* en ce qu'ils portent sur une mission globale, entraînent le transfert de la maîtrise d'ouvrage au titulaire du marché, font l'objet d'une procédure de passation plus complexe et donnent lieu à un paiement différé ainsi qu'à un contrôle renforcé de leur exécution. Ils sont soumis au même régime juridique que les autres marchés sous réserve des exclusions et règles spécifiques prévues dans le livre II de la deuxième partie du CCP qui leur est consacré.

### ▷ Définition générale

Les marchés de partenariat sont définis à l'article L. 1112-1 du code de la commande publique et sont régis par les dispositions du livre II de la deuxième partie relative aux marchés publics notamment aux articles L. 2200-1 et suivants du même code.

Ce sont des marchés publics par lesquels les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux confient à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement.

En outre, cette mission globale peut concerner tout ou partie de la conception des ouvrages, des équipements ou des biens immatériels. Elle peut également comprendre l'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments. Enfin, elle peut concerner la gestion d'une mission de service public ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.
Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser.

**Les conditions préalables**

Le recours aux marchés de partenariat nécessite que certaines conditions soient préalablement respectées.

Les collectivités territoriales ou leurs établissements publics locaux, en qualité d'acheteurs, doivent tout d'abord respecter les conditions liées aux seuils du marché fixés par l'article R. 2211-1 du code de la commande publique et qui sont de 2 millions, 5 millions ou 10 millions d'euros selon l'objet. Ils ne peuvent recourir au marché de partenariat que si la valeur de ce marché est supérieure aux seuils en fonction de la nature et de l'objet du contrat, de leurs capacités techniques et financières et de l'intensité du risque encouru.

En outre, en application des dispositions de l'article L. 2211-6 du code de la commande publique, préalablement à l'engagement de la procédure de passation d'un marché de partenariat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics locaux doivent établir un bilan qui a pour finalité de démontrer, qu'au regard des caractéristiques du projet envisagé, des exigences de service public ou de la mission d'intérêt général, ou des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan plus favorable, notamment sur le plan financier, que celui des autres modes de réalisation du projet.

**L'instruction du projet**

Avant de recourir à un marché de partenariat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics locaux doivent procéder à une évaluation ayant pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet conformément aux dispositions de l'article L. 2212-1 du code de la commande publique.

Ils doivent également réaliser une étude de soutenabilité budgétaire tendant à évaluer les conséquences du contrat sur les finances publiques locales et la disponibilité des crédits. L'évaluation du mode de réalisation du projet et l'étude de soutenabilité budgétaire et les avis sur celles-ci sont soumis à l'assemblée délibérante ou à l'organe délibérant, qui est chargé de se prononcer sur le principe du recours à un marché de partenariat.

**La durée du marché de partenariat**

La durée du marché de partenariat est déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues.

**La rémunération**

La rémunération du titulaire du marché de partenariat fait l'objet d'un paiement par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics

locaux à compter de l'achèvement des missions principales obligatoires et pendant toute la durée du contrat. La rémunération est subordonnée à la réalisation des objectifs de performance assignés au titulaire pour chaque phase du contrat.

**La procédure de passation des marchés de partenariat**

La procédure de passation des marchés de partenariat est régie par les dispositions de droit commun des marchés publics prévues aux articles L. 2111-1 et suivants du code de la commande publique à l'exception des dispositions relatives à l'allotissement, de celles relatives aux caractéristiques des marchés globaux, des dispositions relatives aux avances, aux acomptes et au régime des paiements ainsi qu'à celles relatives à la sous-traitance.
Des dispositions propres aux marchés de partenariat sont prévues aux articles L. 2221-1 et suivants du code de la commande publique. Ces dispositions précisent les modalités de financement prévu dans les offres, le Contenu des offres du soumissionnaire en cas de conception d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ainsi que les critères d'attribution.

**Choix de la procédure de passation**

Les marchés de partenariat sont passés selon différentes procédures :

1° Soit sans publicité ni mise en concurrence préalables, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-2 du code de la commande publique ;
2° Soit selon une procédure adaptée, dans les conditions prévues à l'article L. 2123-1 du même code ;
3° Soit selon une procédure formalisée dans le cadre d'un appel d'offres, d'une procédure avec négociation ou d'un dialogue compétitif (cf. fiche relative aux marchés publics).

• *Signature*

En application des dispositions de l'article L. 2223-2 du code de la commande publique, l'assemblée délibérante des collectivités territoriales ou l'organe délibérant des établissements publics locaux sont compétents pour autoriser la signature du marché de partenariat par l'organe exécutif.

• *Exécution du marché de partenariat*

L'exécution des marchés de partenariat est régie par les dispositions des articles L. 2231-1 et suivants du code de la commande publique.

• *Acquisition des biens*

Les collectivités territoriales ou leurs établissements publics locaux peuvent décider que le titulaire du marché de partenariat peut être chargé d'acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération notamment par voie d'expropriation.

• *Cession des contrats en cours*
Le titulaire du marché de partenariat peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux pouvant concourir à l'exécution de sa mission.

• *Valorisation du patrimoine*
Les collectivités territoriales ou leurs établissements publics locaux peuvent autoriser le titulaire du marché de partenariat à consentir des autorisations d'occupation du domaine public, des baux de droit ou encore de procéder à des cessions pour des biens qui lui ont été préalablement cédés.

• *Suivi et contrôle du marché de partenariat*
Les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux doivent soumettre à leurs assemblées délibérantes ou à leurs organes délibérants le rapport annuel établi par le titulaire à des fins de suivi ainsi que les comptes rendus des contrôles.

• *Règlement des litiges*
En application des dispositions de l'article L. 2236-1 du code de la commande publique, les parties peuvent recourir à l'arbitrage pour le règlement des litiges relatifs à l'exécution des marchés de partenariat.

## 6. LE MODE DE GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

### L'essentiel

Les collectivités territoriales et leurs groupements, grâce au principe constitutionnel de libre administration disposent de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services publics. Les collectivités peuvent alors décider soit de gérer directement le service soit d'en confier la gestion à un tiers par le biais d'une convention de délégation de service public. À titre exceptionnel, la loi peut néanmoins imposer un mode particulier de gestion.
Par gestion directe, on entend un mode de gestion par lequel la collectivité territoriale gère directement le service. Cela se matérialise par le recours à une régie. Les collectivités n'ont la possibilité que de créer deux catégories de régie : soit une régie dotée de l'autonomie financière ; soit une régie dotée de l'autonomie financière mais également de la personnalité morale
Si les collectivités n'ont la possibilité que de créer, soit des régies autonomes, soit des régies personnalisées, l'article L. 2221-8 introduit cependant une certaine souplesse dans le dispositif en permettant le maintien des régies simple ou directe en vigueur avant le 28 septembre 1926.
Le mode de gestion déléguée permet à la collectivité de confier à une entreprise privée ou une personne publique l'exécution du service public, tout

en conservant la maîtrise de celui-ci. L'entreprise est alors chargée de l'exécution du service au nom et pour le compte de la commune. Elle l'assure avec son propre personnel, selon les méthodes de la gestion privée et à ses risques et périls. La commune lui octroie en contrepartie un monopole d'exploitation du service.
On distingue trois types de gestion en matière de délégation de services publics : la concession, l'affermage, et la régie intéressée.

**La procédure de délégation de service public**
Les différents modes d'exécution contractuelle du service public (concession, affermage, régie intéressée, et autres types de gestion déléguée faisant l'objet de contrats nommés ou innomés) doivent respecter les dispositions du code de la commande publique, ainsi que les articles L. 1411-1 à L. 1411-18 du CGCT. Ces dispositions soumettent tout un pan de la gestion des collectivités territoriales à des règles de publicité et de mise en concurrence renforcées. Si le libre choix, par l'autorité compétente, de son délégataire est confirmé, il ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure garantissant la transparence de ce choix et à l'occasion de laquelle les mérites respectifs de différentes offres auront pu être confrontés.

**Les conséquences de l'application des grands principes des services publics**
Les conséquences sont la règle de la continuité, la règle de l'adaptation constante (mutabilité) et la règle de l'égalité.

**Les avenants**
Dans la mesure où la passation du contrat initial est soumise à des règles, la liberté de conclure des avenants ne doit pas constituer un moyen de détourner les procédures de passation, notamment des obligations de publicité et de mise en concurrence. Sont donc illégaux les « avenants » qui sont en réalité de nouveaux contrats.

**Le code de la commande publique**
La transposition de la directive « concessions » a été opérée par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions, qui constituait jusqu'au mois d'avril 2019, le droit commun des contrats de concession de service public. Ces dispositions sont désormais codifiées par le code de la commande publique qui constitue, avec les articles L. 1411-1 à L. 1411-18 du CGCT, le cadre légal de référence en matière de règles de passation et d'exécution de ces contrats.

## a. La gestion directe

Par gestion directe, on entend un mode de gestion par lequel la collectivité territoriale gère directement le service. Cela se matérialise par le recours à une régie. Depuis le décret 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public, décret qui a profondément modifié les dispositions applicables aux régies, les collectivités n'ont la possibilité que de créer deux catégories de régie :

– soit une régie dotée de l'autonomie financière ;
– soit une régie dotée de l'autonomie financière mais également de la personnalité morale.

*L'ensemble des dispositions s'appliquant aux régies sont codifiés dans le CGCT aux articles* L. 1412-1, L. 2221-1 et suivants *pour les textes législatifs et* R. 2221-1 et suivants *pour les textes réglementaires.*

| Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière | Régie dotée de la seule autonomie financière |
|---|---|
| La création est décidée par délibération du conseil municipal. | La création est décidée par délibération du conseil municipal |
| La délibération arrête les statuts et fixe le montant de la dotation initiale de la régie. | La délibération arrête les statuts et détermine l'ensemble des moyens mis à la disposition de la régie. |
| La régie est administrée par un conseil d'administration, son président et un directeur désignés par le conseil municipal sur proposition du maire *(article L. 2221-10 du CGCT).* Les élus du conseil municipal y détiennent la majorité. | La régie est administrée par un conseil d'exploitation et un directeur qui sont sous l'autorité du maire et du conseil municipal. Les membres du conseil d'exploitation sont nommés par le conseil municipal. Le directeur est nommé par le maire dans les conditions prévues à l'article L. 2221-14 du CGCT sur avis du conseil d'exploitation. |
| Le conseil d'administration délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie. | Le conseil municipal, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie. |
| Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est préparé par le directeur (SPIC) ou le président du conseil d'administration (SPA) et voté par le conseil d'administration. | Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est préparé par le directeur, soumis pour avis au conseil d'exploitation et voté par le conseil municipal. Il est annexé à celui de la commune. |
| Les fonctions de comptable sont confiées soit à un comptable du Trésor, soit à un agent comptable. Il est nommé par le préfet, sur proposition du conseil d'administration et après avis du trésorier-payeur général. | L'agent comptable est celui de la commune. |
| La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal. | La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal. |

## b. Les autres formes de régies

Si les collectivités n'ont la possibilité que de créer soit des régies autonomes soit personnalisées, l'article L. 2221-8 introduit une certaine souplesse dans le dispositif en donnant la possibilité aux communes qui avaient des régies municipales avant le 28 décembre 1926 de conserver la forme de la régie simple ou directe en vigueur.
L'article R. 2224-33 maintient le régime particulier applicable aux régies de distribution d'énergie électrique constituées avant le 18 février 1930. Celles-ci sont soumises aux règles du décret du 8 octobre 1917.
Enfin, l'article L. 2221-13 prévoit la possibilité de créer des régies autonomes d'intérêt intercommunal. Dans ce cas, elles peuvent être exploitées :
– soit sous la direction d'une commune agissant, vis-à-vis des autres communes, comme concessionnaire ;
– soit sous la direction d'un syndicat formé par les communes intéressées. La régie d'intérêt intercommunal

### ▷ La gestion déléguée

Ce mode de gestion permet à la collectivité de confier à une entreprise privée ou une personne publique l'exécution du service public tout en conservant la maîtrise de celui-ci. L'entreprise est alors chargée de l'exécution du service. Elle l'assure avec son propre personnel selon les méthodes de la gestion privée et à ses risques et périls. La commune lui octroie en contrepartie un monopole d'exploitation du service.
L'une des caractéristiques essentielles des modes de gestion déléguée concerne le risque financier lié à l'exploitation du service : il pèse non pas sur la collectivité mais sur l'entreprise, qui se rémunère, en tout ou partie, par le prix payé par les usagers du service. Cette particularité trouve d'ailleurs sa contrepartie dans la liberté offerte à la collectivité de faire appel à l'entreprise de son choix, dans le cadre d'une procédure assurant la transparence du choix.
La collectivité garde, néanmoins, la maîtrise du service dans la mesure où l'entreprise est tenue de rendre compte de sa gestion sur les plans technique et financier. En outre, la collectivité dispose des moyens juridiques nécessaires pour assurer, quoi qu'il arrive, le fonctionnement du service ou pour modifier son organisation (pouvoir d'infliger des sanctions à l'entreprise, de modifier unilatéralement le contrat ou même de le résilier pour des motifs tenant à l'organisation du service ou tirés de l'intérêt général).
Ce type de gestion intéresse autant les SPIC (distribution d'eau potable, assainissement, parcs de stationnement, pompes funèbres, abattoirs, distribution de gaz ou d'électricité…) que les SPA (cantine scolaire, centre de loisirs, maison de la culture…) et *a fortiori* les services revêtant tantôt le caractère d'un SPA tantôt celui d'un SPIC (collecte et traitement des déchets des

ménages, foires, halles et marchés…), selon que son financement est assuré par une redevance pour service rendu ou une recette fiscale. Les prestations qui revêtent le caractère d'un service public parce que la collectivité a pallié la carence de l'initiative privée peuvent, également, faire l'objet d'une délégation (CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers).

### ▷ La procédure de délégations de service public

**Les délégations de service public sont des contrats de concession** régis par les articles L. 1121-1 et suivants du code de la commande publique qui définissent les contrats de concession de travaux et les contrats de concession de service comme des contrats par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.
L'article L. 1411-1 du CGCT précise par ailleurs que les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public définie à l'article L. 1121-3 du code de la commande publique préparée, passée et exécutée conformément à la troisième partie de ce code.
Certaines conventions, ainsi que d'anciennes jurisprudences, se réfèrent parfois aux termes d'« affermage », ou même de « régie intéressée », pour qualifier un contrat de délégation de service public. Ces catégories juridiques n'ont pas été retenues par les réformes du droit de la commande publique les plus récentes et sont aujourd'hui obsolètes. Il conviendrait de les faire progressivement disparaître au gré des renouvellements. Ces contrats ne diffèrent pas d'un contrat de délégation de service public dont ils ne sont que des modalités. Seule exception, l'article R. 2222-5 du code général des collectivités territoriales précise les obligations réglementaires auxquelles doivent se conformer les conventions contractuellement qualifiées de régie intéressée, en plus de celles qui résultent du code de la commande publique et du code général des collectivités territoriales.

*(article* R. 2222-5 *du CGCT).*

### La procédure de passation des conventions de délégation de service public

Les règles relatives à la procédure de passation des conventions de délégation de service public sont celles applicables aux concessions. Elles sont fixées par les dispositions des articles L. 3121-1 et suivants du code de la commande publique.

Les autres modes d'exécution contractuelle du service public (affermage, régie intéressée, et autres types de gestion déléguée faisant l'objet de contrats nommés ou innomés) doivent respecter les dispositions du code de la commande publique ainsi que 1993 les articles L. 1411-1 à L. 1411-18 du CGCT.

Ces dispositions soumettent tout un pan de la gestion des collectivités publiques à des règles de publicité et de transparence renforcées. Si le libre choix par l'autorité compétente de son délégataire est confirmé, il ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure garantissant la transparence de ce choix et à l'occasion de laquelle les mérites respectifs de différentes offres auront pu être confrontés. L'appel public à la concurrence en constitue la novation majeure.

La passation d'une convention de délégation de service public passe par plusieurs étapes : le choix de la gestion déléguée, la publicité et la présélection des candidats, la sélection des offres, la négociation et l'approbation du projet de convention et enfin la signature de la convention (articles L. 1411-1, L. 1411-4, L. 1411-5, L. 1411-7, L. 1411-9 et L. 1411-18 du CGCT).

**À noter –** La cellule d'information juridique aux acheteurs publics (CIJAP), service de renseignements téléphoniques du ministère de l'Économie et des finances, peut être saisie par les services communaux sur toute question relative à la passation des marchés publics. Pour la contacter : 04 72 56 10 10 du lundi au vendredi de 8 h 30 à 12 h 30.

Chapitre 7

# ADMINISTRER VOTRE COMMUNE

## 1. DÉVELOPPER VOTRE COMMUNE

### a. L'ingénierie territoriale

#### ▷ L'appui de l'État

**En matière d'urbanisme**
Plusieurs outils existent au bénéfice des communes ou des intercommunalités :

• *L'élaboration, la révision et la modification des documents d'urbanisme*

*Article L. 132-5 du code de l'urbanisme*

Les services déconcentrés de l'État peuvent être mis gratuitement à la disposition de la commune ou des groupements de communes compétents pour élaborer, réviser ou modifier les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou tout autre document d'urbanisme. La prestation n'est pas soumise à une condition de seuil démographique maximal pour la commune ou le groupement de communes. Elle est facultative pour la commune aussi bien que pour l'État.

• *Les informations portées à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents*

*Articles L. 132-1 et suivants du code de l'urbanisme*

L'État porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents :

**1°** Le cadre législatif et règlementaire à respecter.
**2°** Les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants.
Il leur transmet également à titre d'information l'ensemble des études techniques dont il dispose et qui sont nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme.
Il est à noter que tout retard ou omission dans la transmission de ces informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements.

• *L'instruction des actes et autorisations d'urbanisme*

*Article L. 422-8 du code de l'urbanisme*

Le maire ou le président de l'EPCI compétent peuvent disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique de celles des demandes de permis de construire ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier cette assistance technique. Cette aide est réservée aux EPCI de moins de 10 000 habitants et aux communes de moins de 10 000 habitants qui ne font pas parties d'un EPCI de plus de 10 000 habitants.
En outre, une assistance juridique et technique ponctuelle peut être accordée à toutes les communes et EPCI compétents pour l'instruction des demandes de permis.

Lorsque la commune ou l'EPCI décide de confier aux services de l'État l'instruction de tout ou partie des actes, les modalités sont fixées par convention (article R. 422-5 du code de l'urbanisme). Le Conseil d'État a jugé (27 octobre 2008, commune de Poilly-lez-Gien, n° 297432) que ces conventions « sont de droit lorsque les communes le demandent » et que la responsabilité de l'État n'est pas engagée selon les conditions de droit commun mais seulement si le service de l'État a refusé ou négligé d'exécuter un ordre ou une instruction du maire.
La prise en charge de l'instruction des actes d'urbanisme par les services de l'État doit bénéficier aux communes et EPCI qui ne disposent pas de moyens suffisants et être réservée aux actes présentant une technicité particulière.
Pour mémoire, lorsque les autorisations sont délivrées au nom de l'État, l'instruction est assurée par les services déconcentrés de l'État (article R. 423-16 du code de l'urbanisme).

**Dans les autres domaines**
La loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création de l' agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a institué un nouvel établissement

public de l'État compétent en matière d'ingénierie. Chargée de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire de l'État. l'ANCT accompagne depuis le 1er janvier 2020 l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements dans la définition de leurs projets territoriaux, notamment en matière d'accès aux soins, d'accès aux services publics, de logement, de mobilités et de développement économique durable. Ce nouvel établissement devra porter une attention particulière aux besoins en ingénierie technique et financière des collectivités, qui font face à des procédures complexes pour la mise en œuvre de leurs projets, accrue par la multiplicité des intervenants publics et privés.

L'ANCT intervient en lien avec le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Créé par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, le CEREMA est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques en matière d'aménagement, de cohésion territoriale et de transition écologique et énergétique. Implanté au cœur des territoires, il est placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Doté d'un savoir-faire transversal, de compétences pluridisciplinaires et de capacité d'innovation et de recherche, le CEREMA intervient auprès des services de l'État, des collectivités et des entreprises pour les accompagner dans leurs projets en matière d'aménagement et de développement durable.

L'ingénierie territoriale apportée par les services de l'État au bénéfice des communes et de leurs groupements est ainsi renforcée et modernisée. Elle a également vocation à être complétée par d'autres dispositifs d'appui.

### ▷ L'appui des autres collectivités publiques

Au-delà des compétences qui leur sont dévolues de plein droit, les structures intercommunales constituent un vecteur d'appui privilégié pour assister les petites communes. Ainsi, le code de l'urbanisme (article R. 423-15) permet aux services d'une intercommunalité d'instruire les actes relatifs à l'occupation et à l'utilisation du sol d'une commune. Cette possibilité d'appui est étendue par le même article aux services d'une autre collectivité territoriale ou à une agence départementale.

L'assistance technique des départements constitue également un levier d'appui à l'ingénierie territoriale. Introduite par l'article 73 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, l'assistance technique est définie comme une aide à l'équipement rural, délivrée pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire.

Ainsi, l'article L. 3232-1-1 du CGCT donne la faculté aux départements de

fournir une aide aux communes rurales et aux EPCI qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour assumer l'exercice de leurs compétences dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

Le régime de l'assistance technique a connu des modifications récentes à la suite des lois n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de protection et de développement des territoires de montagne (dite « loi montagne II ») et n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI).

Parallèlement, sont entrés en vigueur au 1er janvier 2017 les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale, fixant, sauf exceptions, le seuil des EPCI à fiscalité propre à 15 000 habitants.

Compte tenu de ces évolutions, le décret n° 2019-589 du 14 juin 2019 relatif à l'assistance technique fournie par les départements à certaines communes et à leurs groupements, est paru au Journal officiel du 16 juin 2019. Codifié aux articles R. 3232-1 et suivants du CGCT, ce décret relève le plafond d'éligibilité des intercommunalités à l'assistance technique de 15 000 à 40 000 habitants.

Cette révision a également permis d'actualiser le champ des compétences couvertes par l'assistance technique des départements, champ jusque-là limité aux domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, et successivement élargi par le législateur à la voirie, l'aménagement, et l'habitat (par la loi NOTRe) et à la prévention des inondations (par la loi GEMAPI du 30 décembre 2017).

Le décret intègre également les contraintes spécifiques des communes et établissements situés en zone de montagne, conformément à la loi du 28 décembre 2016, en ouvrant le bénéfice de l'assistance technique à tous les EPCI à fiscalité propre dont la moitié au moins des communes membres sont situées en zone de montagne, quelle que soit leur population.

Enfin, les dispositions réglementaires du décret vont évoluer prochainement pour tenir compte de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités qui étend le champ de l'assistance technique à la mobilité.

La mise à disposition de l'assistance technique par le département fait l'objet d'une convention passée entre la collectivité départementale et la commune rurale au sens du 1° de l'article R. 3232-1 du code général des collectivités territoriales ou l'établissement public de coopération

intercommunale qui a demandé à en bénéficier. Cette convention en détermine le contenu, les modalités et la rémunération ainsi que les obligations de chacune des parties.

Enfin, le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale telle que prévue à l'article L. 5511-1 du CGCT. Ce type de structure est chargé d'apporter, aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier. Elles permettent notamment de constituer une quasi-régie conjointe avec les collectivités adhérentes pour les prestations fournies.

## b. L'action sanitaire et sociale

### ▷ La santé

L'organisation du système de santé reste largement centralisée. La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires n'autorise plus les collectivités territoriales à créer des établissements publics de santé (article L. 6141-1 du code de la santé publique). Celles-ci, et notamment les communes, participent toutefois à la gouvernance de ces établissements au travers des conseils d'administration ou de surveillance. En matière de santé, la commune n'exerce pas de compétence obligatoire, en dehors des mesures spécifiques que peuvent être amenés à prendre les maires dans le cadre de leur pouvoir de police.

La loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 portant organisation et transformation du système de santé a conforté cette centralisation tout en instituant des leviers d'action nouveaux pour les communes, qui peuvent participer à l'élaboration et la mise en œuvre du projet territorial de santé, qui décrit les modalités d'amélioration de l'accès aux soins, de la continuité des soins et de la coordination des parcours de santé sur son territoire (article L. 1434-10 du code de la santé publique).

En outre, en application de l'article L. 1434-15, dans chaque département, les maires sont désormais concertés sur l'organisation territoriale des soins au moins une fois par an par le directeur général de l'agence régionale de santé.

En application de l'article L. 1413-15 du code de la santé publique, la commune doit alerter sans délai le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) en cas de menaces imminentes pour la santé de la population et transmettre à Santé publique France de veille sanitaire les informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

La commune conserve la possibilité d'organiser et de financer des services municipaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé (article L. 1422-1 du code de la santé publique). Les services communaux d'hygiène et de santé qui, à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, exerçaient déjà des attributions en matière de vaccination et de désinfection ainsi qu'en matière de contrôle des règles d'hygiène, continuent de les exercer. À ce titre, les communes dont relèvent ces centres reçoivent la dotation générale de décentralisation correspondante.
De même, après conventionnement avec l'État, la commune peut mettre en œuvre des programmes de santé spécifiques relatifs à la lutte contre les maladies transmissibles, la lutte contre l'alcoolisme.
La commune et les groupements de communes ont également la possibilité d'attribuer des aides en matière sanitaire : pour l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins, pour financer des structures participant à la permanence des soins (article L. 1511-8 du CGCT), pour la construction, en zone de montagne, d'équipements sanitaires dans le respect des décisions des ARS.

### ▷ L'action sociale

Si le département est chef de file en matière sociale (article L. 1111-9 du CGCT), et est notamment compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes (article L. 3211-1 du CGCT), la commune conserve des attributions dans ce domaine. La commune exerce ses compétences en matière d'aide sociale facultative grâce au centre communal d'action sociale (CCAS) (voir infra). L'intervention en matière d'aide sociale facultative est également admise pour la commune, sur le fondement et dans les limites de la clause générale de compétence du conseil municipal (article L. 2121-29 du CGCT). Comme l'a reconnu le Conseil d'État (CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul), les interventions du CCAS de la commune en matière d'action sociale ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

**Le centre communal et intercommunal d'action sociale**

Les dispositions relatives au centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS) ont été définies par plusieurs lois et décrets codifiés dans le code de l'action sociale et des familles (articles L. 123-4 à L. 123-9 et R. 123-1 à R. 123-38). Le statut des CCAS de Paris, Marseille et Lyon est fixé par voie réglementaire (article R. 123-39 à R. 123-65 du code précité).

• *Organisation et fonctionnement*

La loi NOTRE a instauré une simple faculté pour les communes de moins de 1500 habitants de disposer d'un CCAS. Celles-ci peuvent choisir de gérer directement cette compétence en interne ou de la transférer en tout ou partie à un CIAS (article L. 123-4 du CASF).

Ainsi, une commune de moins de 1500 habitants n'est plus dans l'obligation d'avoir un CCAS, et, sans pour autant y être tenue, elle peut le dissoudre.

Le centre d'action sociale exerce ses compétences dans la commune ou le groupement de communes, constitué en établissement public de coopération intercommunale.

Les EPCI compétents en matière d'action sociale et disposant d'un CIAS doivent obligatoirement transférer l'ensemble des compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire au CIAS (article L. 123-4-1 du CASF).

Le centre est administré par un conseil d'administration (pour sa composition, cf. la partie du guide intitulée « les représentants de la commune dans divers organismes »).

Il doit se réunir au moins une fois par trimestre sur convocation de son président pour délibérer des affaires relevant de sa compétence.

• *Attributions*

*Article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles*

Le centre est chargé, dans le ressort de son territoire, d'animer une action de prévention et de développement social en liaison étroite avec les institutions publiques et privées à caractère social. Il intervient sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.

Il intervient dans le cadre de l'aide sociale facultative (secours d'urgence, prêts sans intérêt, colis alimentaires…). Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale légale (aide médicale, RSA, aide aux personnes âgées…) et les transmet aux autorités décisionnelles compétentes. Il procède, par ailleurs, à l'élection des personnes sans domicile stable.

Les centres d'action sociale constituent et tiennent à jour un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale résidant sur leur territoire (article R. 123-6 du CASF).

Il peut créer et gérer en services non personnalisés certains établissements et services sociaux et médico-sociaux (établissements prenant en charge des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans, centres d'action médico-sociale précoce, services d'aide par le travail, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes…).

Le cas échéant, il peut exercer, dans le domaine de l'action sociale, des actions que le département a confiées à la commune dans le cadre d'une convention de délégation.

Chaque année, le centre procède à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population de son ressort (article R. 123-1 du CASF).

### La commission communale pour l'accessibilité des personnes handicapées

*Article L. 2143-3 du CGCT*

Cette instance, présidée par le maire, dresse le constat de l'ensemble de l'état d'accessibilité (cadre bâti, voirie, espaces publics, transports), établit un rapport annuel présenté au conseil municipal et fait toutes propositions d'amélioration. En outre, elle organise un système de recensement de l'offre des logements accessibles aux personnes handicapées et aux personnes âgées.
Son rapport est transmis au représentant de l'État dans le département et à toutes les autorités concernées.
(concernant la composition de cette commission, voir la partie du guide intitulée « les représentants de la commune dans divers organismes »).

### Les autres compétences sociales des communes et groupements de communes

La mise en place d'un fichier pour recueillir les informations utiles à l'intervention des services sociaux et sanitaires auprès des personnes âgées et des personnes handicapées (identité, âge, adresse du domicile…).
L'appui conventionnel à la maison départementale des personnes handicapées : pour l'exercice de ses missions, la maison départementale des personnes handicapées peut s'appuyer sur des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale.
En matière d'insertion : la participation

- aux maisons de l'emploi (rôle de conseil, d'aide au recrutement, mais aussi rôle de gestion de la clause sociale. Son action s'adresse à la fois aux donneurs d'ordre, aux entreprises et aux professionnels de l'emploi) ;
- à l'accompagnement et à l'insertion professionnelle des jeunes (participation au financement du fonds d'aide aux jeunes en difficulté, missions locales, possibilité de mise en œuvre de plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi).

L'accueil des gens du voyage : Les communes doivent participer à l'accueil des personnes dites « gens du voyage » dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. Les communes de plus de 5 000 habitants ont l'obligation de réaliser des aires de séjour permanentes et assurent des actions à caractère social.
L'accueil des jeunes enfants (moins de 6 ans).
La création et gestion de service destiné aux personnes âgées : des foyers peuvent être créés en vue de fournir des repas à des prix modérés et des salles d'accueil.

Les interventions en faveur du logement : selon la loi, les communes et les groupements de communes doivent, par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent ou par des subventions foncières, permettre la réalisation de logements locatifs sociaux. Il existe divers dispositifs permettant d'appliquer ce principe général : le programme local d'habitat (PLH) ; la contribution au logement des personnes défavorisées et au fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; la conférence intercommunale du logement…
Les services municipaux de désinfection et les services d'hygiène et de santé : ces services sont chargés, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique relevant des autorités municipales.
L'activité de vaccination de la population : la commune peut exercer des activités en matière de vaccination dans le cadre d'une convention conclue avec l'État.
La protection de la santé et de l'environnement : salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de la vie de l'homme ; alimentation en eau destinée à la consommation humaine ; évacuation, traitement, élimination et utilisation des eaux usées et déchets ; lutte contre les bruits de voisinage et la pollution atmosphérique d'origine domestique…
Le devoir d'alerte sanitaire : obligation de transmettre à Santé publique France les informations nécessaires à l'exercice de ses missions et de signaler sans délai au représentant de l'État dans le département, les menaces imminentes pour la santé de la population dont ils ont connaissance.

## c. Le développement économique

### ▷ Le dispositif des interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements

Le droit des interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements a été profondément renouvelé avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe), qui a clarifié les compétences des collectivités territoriales en matière d'interventions économiques et renforcé le rôle de la région. Celle-ci est dorénavant seule habilitée à attribuer certaines aides et dotée de la responsabilité exclusive de la définition sur son territoire des orientations en matière de développement économique.
Bien que cette nouvelle répartition des compétences conforte la région, le dispositif législatif confère cependant des compétences exclusives au bloc communal et permet à celui-ci d'intervenir par voie conventionnelle avec les autres niveaux de collectivités.

**Le rôle central de la région**

Le renforcement du rôle de la région en matière de développement économique se manifeste à travers l'élaboration et l'adoption d'un schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII) et l'attribution d'une compétence exclusive en matière d'aides aux entreprises.

- *L'adoption d'un schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII)*

Ce schéma, à valeur prescriptive, traduit les orientations de la politique régionale de développement économique. Ces orientations visent notamment à favoriser le développement équilibré des territoires.

Aux termes de l'article L. 4251-13 du CGCT, le SRDEII précise les orientations en matière :

– d'aides aux entreprises ;
– de soutien à l'internationalisation ;
– d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation ;
– d'attractivité du territoire régional ;
– de développement de l'économie sociale et solidaire.

Il fixe en outre les actions que la région entend mettre en œuvre en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Le SRDEII peut inclure un volet transfrontalier, élaboré en concertation avec les collectivités territoriales des États limitrophes ainsi qu'un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières.

Élaboré en concertation avec les métropoles et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre puis présenté et discuté en conférence territoriale de l'action publique, le schéma est approuvé par arrêté du préfet de région. Les orientations définies par le schéma qui ont vocation à s'appliquer sur le territoire d'une métropole (hors métropole du Grand Paris), font l'objet d'une élaboration conjointe avec la métropole. Celle-ci, pourra, en cas de désaccord, élaborer son propre document d'orientations stratégiques qui prendra toutefois en compte le schéma régional.

Les actes des collectivités et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma régional dès lors qu'il est adopté et approuvé (article L. 4251-17 du CGCT). Cela signifie qu'une aide ou un régime d'aide de la région ou du bloc communal ne peut aller à l'encontre des orientations fondamentales définies par le schéma.

Toutefois, les métropoles qui auront fait le choix d'adopter leur propre document d'orientations stratégiques ne seront pas soumises à l'obligation de compatibilité avec le SRDEII. Leurs actes devront néanmoins être compatibles avec le document d'orientations stratégiques qu'elles auront adopté.

La région et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents peuvent conventionner pour s'accorder sur la mise en œuvre du schéma. Cette convention peut, par exemple, être centrée sur un volet particulier du schéma.
Le SRDEII est renouvelé, selon les dispositions de l'article L. 4251-14 du CGCT, «*dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux*», soit tous les six ans. Le conseil régional nouvellement élu peut toutefois décider de reconduire le schéma précédemment adopté, dans les six mois qui suivent son renouvellement.

• *La compétence exclusive des régions en matière d'aides aux entreprises*
L'article L. 1511-2 du CGCT prévoit que la région est seule compétente pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dont la finalité est la création ou l'extension d'activités économiques. La compétence exclusive de la région concerne également les aides aux entreprises en difficulté.
Il demeure toutefois possible pour le bloc communal d'intervenir en complément de la région. Les communes et leurs groupements disposent de la possibilité de participer au financement des aides et régimes d'aides décidés par la région en signant une convention avec celle-ci.
L'intervention des communes ou de leurs groupements sera complémentaire de celle de la région. La convention devra s'inscrire dans le cadre des orientations et objectifs fixés dans le SRDEII et définir les conditions des financements mobilisés par chacune des parties.
L'article L. 1511-2 du CGCT donne également la possibilité aux régions de déléguer l'octroi de tout ou partie des aides aux communes et à leurs groupements dans les conditions prévues par l'article L. 1111-8 du CGCT.
Les aides octroyées revêtent l'une des formes énumérées à l'article L. 1511-2 du CGCT. Il s'agit des prestations de services, des subventions, des bonifications d'intérêts, des prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché.

• *Les compétences du bloc communal*
La compétence exclusive de la région ne fait pas obstacle à ce que le bloc communal intervienne sur le fondement d'autres dispositions notamment en matière d'immobilier d'entreprises dont la finalité est la création ou l'extension d'activités économiques (article L. 1511-3 du CGCT), d'aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans des zones déterminées (article L. 1511-8 du CGCT), d'aides en faveur de la création ou du maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville (article L. 2251-3 du CGCT), d'aides à l'exploitation de salles de cinéma (article

L. 2251-4 du CGCT) ou de garanties d'emprunts (article L. 2252-1 du CGCT).
La loi NOTRe a confié au bloc communal la compétence exclusive en matière d'immobilier d'entreprise sur son territoire. Si le bloc communal est le seul à pouvoir décider des aides et des régimes d'aides qu'il entend mettre en œuvre sur son territoire, il peut, par convention, permettre à la région de participer au financement des aides ou déléguer au département l'octroi de tout ou partie des aides qu'il a défini (cf. point relatif aux aides à l'immobilier d'entreprise).
Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont été dotés de plein droit de la compétence en matière économique. Leurs actions de développement économique comprennent notamment la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.
La loi NOTRe a également prévu la compétence des communautés de communes et des communautés d'agglomération s'agissant de la politique locale du commerce et du soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire (2° du I de l'article L. 5214-16 et 1° du I de l'article L. 5216-5 du CGCT).
Dans ce cas, l'intérêt communautaire doit permettre de retrouver une certaine forme de subsidiarité et de tracer une ligne de partage entre les activités commerciales dont le soutien apparaît mieux assuré au niveau intercommunal et celles qui peuvent demeurer au niveau des communes. Les communes peuvent ainsi conserver, en fonction de la définition de l'intérêt communautaire qui aura été retenue, des compétences de proximité, la communauté pouvant quant à elle être chargée des missions dont le coût, la technicité ou le caractère structurant s'inscrivent dans une logique intercommunale.
Au-delà de cette nouvelle répartition des compétences et dans tous les cas, le respect de la réglementation européenne applicable en matière d'aides d'État s'impose.

## ▷ La règlementation européenne en matière d'aides d'État

### Les conditions de la conformité des aides au développement économique avec le droit communautaire

Aucun texte de droit interne ne permet de s'assurer de la compatibilité des interventions économiques des collectivités avec le cadre européen applicable en matière d'aides d'État. Aux termes de l'article 107§1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), une aide d'État peut être caractérisée lorsque les quatre critères cumulatifs suivants sont remplis :

– l'aide est publique, c'est-à-dire qu'elle est octroyée au moyen de ressources publiques ;
– l'aide procure un avantage sélectif en ce sens qu'elle favorise certaines productions ou certaines entreprises ;

– l'aide fausse ou menace de fausser la concurrence ;
– l'aide affecte les échanges intra-Union européenne.

Dès lors, les aides octroyées par les collectivités ou leurs groupements devront nécessairement s'inscrire dans le respect :

– des règlements *de minimis* qui excluent la qualification d'aide d'État pour les aides attribuées à une entreprise n'excédant pas un montant déterminé par les règlements européens* (200 000 euros sur trois ans pour les entreprises œuvrant dans un secteur classique, 20 000 euros pour la même durée dans le secteur agricole et 30 000 euros dans les mêmes conditions pour le secteur de la pêche). Afin de vérifier que les seuils mentionnés par les règlements précités sont bien respectés, il appartient à l'autorité d'octroi d'obtenir, avant l'attribution de l'aide, une déclaration de l'entreprise bénéficiaire relative aux aides *de minimis* qu'elle a reçues au cours des deux exercices fiscaux précédents en plus de l'exercice en cours ;
– d'un régime notifié par les autorités françaises et approuvé par la Commission européenne** ;
– des régimes exemptés de notification sur la base du règlement général d'exemption par catégorie*** (qui couvrent des domaines aussi variés que les aides à la recherche, au développement et à l'innovation, les aides en faveur des PME, les aides à finalité régionale, ou encore les aides à la formation) ou d'un règlement d'exemption sectoriel****. Ces régimes qui ont fait l'objet d'une information auprès de la Commission européenne sont répertoriés sur le site Europe en France. Ils précisent, pour chaque catégorie d'aide, les règles auxquelles le versement des aides est conditionné notamment, les conditions d'éligibilité, les coûts admissibles, les règles de cumul et d'intensité.

Cette analyse doit être effectuée par les collectivités ou leurs groupements en amont de la décision d'octroi de l'aide afin de vérifier que le projet d'aide

---

* Règlements n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*, n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture et n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture.

** Par exemple, le régime exempté n° SA. 40391 relatif aux aides à la recherche, au développement et à l'innovation.

*** Règlement n° 651/2014 (UE) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

**** Voir, pour exemple, le règlement n° 702/2014 (UE) de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du TFUE.

ou de régime d'aides s'inscrit bien dans l'un des cadres mentionné ci-dessus et en respecte les conditions, notamment, en matière de cumul d'aides.
À défaut de s'inscrire dans l'un de ces cadres, le projet d'aide devra, avant sa mise en œuvre, être transmis et approuvé par la Commission en application du §3 de l'article 108 du TFUE. À cet égard, l'article L. 1511-1-1 du CGCT indique que la notification des projets d'aides ou de régimes d'aides des collectivités territoriales et de leurs groupements est effectuée par l'État. En pratique, la notification est précédée d'une phase informelle de pré-notification. La demande devra être adressée au préfet de région (cf. fiche n° 4 sur les règles procédurales de la circulaire du 5 février 2019 portant sur l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques).
Il est hautement préférable d'inscrire une aide ou un projet de régime d'aides dans le cadre d'un régime notifié ou exempté.
Si une aide attribuée par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale devait être déclarée illégale et incompatible par décision de la Commission européenne ou par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui en ordonnerait la récupération, il incombe à la collectivité ou au groupement, en application du 2e alinéa de l'article L. 1511-1-1 du CGCT, de procéder, sans délai, à sa récupération auprès du bénéficiaire.
À défaut, le préfet peut se substituer, après mise en demeure restée infructueuse dans un délai d'un mois, à la collectivité ou au groupement et faire procéder à l'émission des titres exécutoires nécessaires au recouvrement de l'aide incompatible.
Dans l'hypothèse où l'exécution tardive ou incomplète de la décision de récupération donne lieu à un arrêt de la CJUE, rendu dans le cadre de la procédure dite de « manquement sur manquement » (article 260 du TFUE), la collectivité ou le groupement supporte la charge financière de la somme forfaitaire ou de l'astreinte infligée aux autorités françaises par la Cour.

**L'obligation de transparence des aides**

Depuis le 1er juillet 2016, la légalité de chaque aide octroyée à une entreprise est subordonnée au respect d'obligations de transparence.
Ces obligations sont doubles :
- d'une part, la publication sur un site internet national, gratuit et public des informations concernant les régimes d'aide et les aides individuelles informées et notifiées (**site Europe en France**) ;
- d'autre part, la publication sur le site dédié de la Commission européenne « *transparency award module* » (TAM) d'informations relatives aux aides d'un montant supérieur à 500 000, 60 000 ou 30 000 euros selon les secteurs.

La publication de l'aide doit être effectuée dans le délai de 6 mois à compter de la date d'octroi et comprend les informations prévues à l'article 9 du règlement n° 651/2014 (UE) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.
Les modalités d'accès au TAM sont obtenues auprès des services de l'État en région.
La Commission européenne effectue des contrôles du respect de l'obligation de transparence.

**Le rapport annuel des aides d'État**
Le règlement (UE) n° 2015/1589 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE prescrit l'obligation pour chaque État membre de fournir au 30 juin de chaque année un rapport recensant la totalité des aides allouées aux entreprises au cours de l'année précédente.
Cette obligation a été transposée dans le droit national à l'article L. 1511-1 du CGCT, qui confie aux régions le soin d'établir un rapport annuel recensant les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur leur territoire au cours de l'année précédente par l'ensemble des collectivités locales et de leurs groupements.
L'article L. 1511-1 du CGCT indique que le rapport doit être remis par les régions au préfet de région avant le 31 mai, sachant que les collectivités et les groupements infrarégionaux sont, en pratique, tenus de transmettre l'ensemble des éléments les concernant avant le 30 mars. Le rapport annuel doit être présenté au conseil régional et donne lieu à un débat. Une instruction, adressée chaque début année par la direction générale des collectivités locales aux préfets de région dans le courant du mois de février, indique les données à recenser.

## ▷ Les aides à l'immobilier d'entreprise

**Les modalités communes de mise en œuvre des aides à l'immobilier d'entreprise**
Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, seuls les communes et leurs groupements sont compétents de plein droit pour définir les aides ou les régimes d'aides en matière d'immobilier d'entreprise et décider de leur octroi sur leur territoire.
En raison de l'exercice de plein droit de la compétence « développement économique » par les établissements publics à fiscalité propre, ceux-ci sont seuls compétents pour attribuer ce type d'aides. Toutefois, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomérations, la commune pourra toujours intervenir dans les matières relevant de la politique locale du

commerce et du soutien aux activités commerciales non-reconnues d'intérêt communautaire, aux termes des articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT.
L'article L. 1511-3 du CGCT prévoit par ailleurs que :
– les régions peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides à l'immobilier d'entreprise par convention avec la commune ou le groupement ;
– les départements peuvent se voir déléguer par convention la compétence d'octroi de tout ou partie de ces aides. Cette convention devra identifier très précisément les aides et les régimes d'aides, dont l'octroi sera délégué au département. Elle risquerait dans le cas contraire d'exclure toute possibilité d'intervention du groupement. En effet, une délégation, bien qu'encadrée et limitée dans le temps, empêche l'intervention de la collectivité délégante sur la partie déléguée.

**Les possibilités d'intervention offertes par le nouvel article L. 1511-3 du CGCT**

Les aides à l'immobilier d'entreprise doivent avoir pour objet la création ou l'extension d'activités économiques. Elles revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché.
Elles peuvent également être attribuées de manière indirecte, par l'intermédiaire d'un maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait bénéficier intégralement l'entreprise.
Elles donnent lieu à l'établissement d'une convention entre la commune ou son groupement et l'entreprise bénéficiaire de l'aide. Elle mentionnera la finalité de l'aide ainsi que ses modalités de liquidation, de versement et de reversement par son bénéficiaire en cas de non respect de ses engagements.
Enfin, les commissions dues à des établissements de crédit ou à des sociétés de financement par les bénéficiaires des garanties d'emprunts qu'elles leur ont accordées peuvent être prises en charge au titre des aides à l'immobilier d'entreprise. Cette aide ne peut être cumulée, pour un même emprunt, avec la garantie ou le cautionnement accordé par une collectivité ou un groupement.

**L'encadrement réglementaire des aides à l'immobilier d'entreprise**

Le cadre réglementaire des aides à l'immobilier d'entreprise est fixé aux articles R. 1511-4 à R. 1511-29 du CGCT.

L'article R. 1511-4 encadre les conditions dans lesquelles est évaluée la valeur vénale de référence pour le calcul du montant des aides que les collectivités peuvent attribuer*.

---

* Ces règles transposent dans le droit national les règles exposées dans la communication de la Commission européenne du 20 novembre 1996 concernant les éléments d'aide d'État

L'évaluation de la valeur vénale de référence est effectuée par le directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques, lorsque son avis est requis en application des articles L. 2241-1, L. 3213-2, L. 4221-4 et L. 5211-37 du CGCT.

Dans les autres cas, la commune ou le groupement intéressé peut :
– soit demander l'avis du directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques ;
– soit recourir à un expert choisi parmi les personnes présentant toutes les garanties d'indépendance, jouissant d'une parfaite honorabilité et possédant la compétence nécessaire en matière d'évaluation de terrains ou de bâtiments en raison de leur formation ou de l'expérience acquise dans l'exercice de leur profession ainsi qu'une connaissance du marché local.

Lorsque les biens immobiliers sont acquis puis revendus en l'état par la collectivité, la valeur du marché ne peut être fixée en dessous du prix d'acquisition pendant une période d'au moins trois ans après leur acquisition, à moins que le directeur départemental ou régional des finances publiques ou l'expert indépendant n'ait constaté un recul général de la valeur marchande sur le marché en cause.
Par dérogation à ces règles, lorsqu'un bien a été vendu par adjudication, avec une offre de vente ayant fait l'objet d'une publicité suffisante, la transaction est réputée avoir été faite aux conditions du marché.

**Les différentes formes d'aides**
En ce qui concerne les aides accordées dans le cadre de contrats de crédit-bail ou de location-vente, l'article R. 1511-4-1 du CGCT précise que : « *Pour l'application de la présente section, les aides accordées sous les formes prévues par l'article L. 1511-3 pour le financement de projets immobiliers dans le cadre de contrats de crédit-bail et de location-vente sont considérées comme des aides à l'investissement* ». Ce même article ajoute que ces aides ne peuvent être accordées que si le contrat de crédit-bail ou de location-vente a encore une durée d'au moins cinq ans après la date anticipée d'achèvement du projet d'investissement (3 ans pour les TPE/PME).

• *Le contrat de crédit-bail immobilier*
Le crédit-bail immobilier est une opération financière, définie à l'article L. 313-7 du code monétaire et financier, par laquelle une entreprise donne en location un immeuble à usage professionnel et permet au locataire de devenir propriétaire des biens loués au plus tard à l'expiration

---

contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (communication n° 97/C 209/03 concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics).

du bail. C'est un contrat de location à long terme avec option d'achat. Si l'article L. 313-1 du code monétaire et financier assimile le crédit-bail, et de manière générale toute opération de location assortie d'une option d'achat, à une opération de crédit, l'article L. 511-5 du même code interdit cependant à toute personne autre qu'un établissement de crédit d'effectuer ce type d'opération à titre habituel. Toutefois, il est admis qu'une collectivité locale puisse, à titre exceptionnel, effectuer une opération de crédit-bail en vue d'assurer le développement ou le maintien d'une activité économique. Cette possibilité ne doit en aucun cas revêtir un caractère habituel*.
En revanche, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent attribuer librement des aides par l'intermédiaire d'un tiers maître d'ouvrage habilité à effectuer des opérations de crédit à titre habituel, qui les répercute intégralement sous forme de rabais sur les annuités de crédit-bail ou de location-vente.

• *Le contrat de location-vente*
Le contrat de location-vente, quant à lui, ne comprend pas d'option mais une promesse de vente à prix déterminé à l'avance. Il n'y a pas d'aléa et il ne s'agit pas d'une opération relevant du monopole des établissements de crédit.

**Les conditions de régularité des aides**
L'article R. 1511-4-2 du CGCT prévoit que le bénéfice des aides à l'immobilier est subordonné à la régularité de la situation de l'entreprise au regard de ses obligations fiscales et sociales. Cette disposition vise à réserver le bénéfice des aides à l'immobilier aux entreprises dont la situation financière est saine.
En application des dispositions de l'article L. 1511-3 du CGCT et afin de s'assurer que la somme des aides publiques accordées à une entreprise n'excède pas les taux et les montants maximaux applicables, la collectivité qui attribue une aide doit exiger que figurent dans la convention conclue avec l'entreprise bénéficiaire :
– une déclaration de l'ensemble des aides reçues ou sollicitées pour le projet qu'elle présente ;
– une déclaration de l'ensemble des aides durant les trois derniers exercices fiscaux au titre du règlement *de minimis* n° 1407/2013 de la Commission européenne**.

---

* L'habitude commence dès la première réitération.
** Règlement n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*, précité.

Les articles R. 1511-5 à R. 1511-16 du CGCT précisent les conditions dans lesquelles les aides peuvent être apportées aux TPE-PME dans les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises ainsi que les aides qui peuvent être accordées aux TPE-PME et aux grandes entreprises dans les zones d'aides à finalité régionale (AFR), en application du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur (RGEC).
Les PME font l'objet d'une définition communautaire, annexée au règlement général d'exemption par catégorie n° 651/2014. Celle-ci implique de tenir compte des relations de partenariat et de contrôle nouées avec d'autres entreprises. Afin de garantir la compatibilité des aides accordées sur ce fondement, il est recommandé de demander à l'entreprise concernée de fournir une déclaration attestant le respect de ces critères avant toute allocation d'aide.
Toutefois, les articles R. 1511-5 à R. 1511-16 du CGCT n'ont pas vocation à régir l'intégralité des aides à l'immobilier d'entreprise susceptibles d'être versées par les collectivités territoriales.
Ainsi, par exemple, les communes ou leurs groupements pourront accorder des aides à l'immobilier d'entreprises dans le cadre du règlement *de minimis* n° 1407/2013 ou de régimes d'aides informés ou notifiés à la Commission, par exemple pour les infrastructures sportives et récréatives multifonctionnelles.

**Les aides à la collectivité maître d'ouvrage**

Les collectivités peuvent, dans certains cas, par exemple lorsque l'opération immobilière projetée est réalisée sous leur maîtrise d'ouvrage, bénéficier de subventions accordées par d'autres collectivités publiques*, notamment sur les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou sur les fonds structurels européens. Dans ce cas, lorsque la collectivité ou le groupement est maître d'ouvrage, il doit assurer une participation minimale égale à 20 % du montant total des financements publics apportés au projet, sauf dérogation accordée par le préfet (article L. 1111-10 du CGCT).
Il convient de signaler que les collectivités territoriales ne peuvent pas se servir des aides reçues d'autres collectivités publiques pour augmenter les taux des aides prévus par les articles R. 1511-4 à R. 1511-29 du CGCT. En effet, les plafonds prévus par ces dispositions réglementaires s'appliquent à toutes les aides publiques confondues, quelle que soit leur origine.
S'agissant de la corrélation entre le montant de la subvention versée à la collectivité et celui du rabais qu'elle pourra consentir à l'entreprise, deux cas de figure doivent être distingués selon que le bâtiment est destiné à être loué ou vendu :

* État, autres collectivités territoriales, Union européenne.

– en ce qui concerne la location, l'aide maximale à verser aux maîtres d'ouvrage publics pour des projets d'immobilier locatif tient compte, d'une part, des recettes à percevoir pendant la durée d'amortissement du bien sur la base d'une hypothèse réaliste de taux d'occupation des locaux et, d'autre part des charges liées au projet ;
– en ce qui concerne la vente d'immeubles :
  - lorsque le prix de vente du bâtiment est connu au moment où est prise la décision d'attribuer la subvention à la collectivité territoriale maître d'ouvrage, le montant de cette subvention ne saurait excéder le rabais consenti à l'entreprise afin d'éviter un enrichissement sans cause de la collectivité ;
  - lorsque le prix de vente de l'immeuble n'est pas connu au moment où est prise la décision d'attribuer la subvention à la collectivité territoriale maître d'ouvrage, il n'est pas possible de déterminer avec certitude le montant du rabais qui sera finalement consenti à l'entreprise lors de la vente. Dans un tel cas, la détermination du prix de vente probable des immeubles peut utilement se fonder sur le prix de revient, sauf justification expresse d'un expert indépendant attestant d'un recul général de la valeur marchande des bâtiments sur le marché en cause.

Si la collectivité maître d'ouvrage touche des subventions de l'État, ces dernières doivent respecter les limites fixées par le décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement et par les règles d'emploi des crédits sur lesquels ces subventions sont imputées.

## ▷ L'ingénierie financière

**Les associations qui œuvrent en faveur de la création d'entreprises**

En application de l'article L. 1511-7 du CGCT, les métropoles et la métropole de Lyon ont la possibilité de verser des subventions aux organismes :
– dont l'objet exclusif est de participer à la création ou à la reprise d'entreprises par le versement des aides financières permettant la réalisation d'investissements tels que définis au 3 de l'article 17 du règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité ou de fournir des prestations d'accompagnement à des petites et moyennes entreprises telles qu'elles sont définies à l'annexe I à ce règlement (4 de l'article 238 bis du code général des impôts) ;
– sans but lucratif qui participent à la création d'entreprises et qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social accordent, sur leurs ressources propres, des prêts à des conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants (1 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier).

Les communes et leurs groupements peuvent également verser des subventions à ces organismes dans le cadre d'une convention passée avec la région et dans le respect des orientations du SRDEII.
Ces organismes, regroupés pour la plupart en réseaux d'associations*, interviennent soit en accordant des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprise, soit en apportant un suivi technique sous forme de conseil.
L'objectif n'est pas d'assurer le financement complet des projets, mais de favoriser l'intervention du système bancaire traditionnel en apportant un accompagnement technique et financier.
Les modalités des subventions des collectivités territoriales et leurs groupements aux organismes en cause ont été fixées par le décret n° 2004-982 du 13 septembre 2004. Ainsi l'article R. 1511-1 du CGCT précise-t-il que le montant total des subventions versées annuellement ne peut excéder 50 % des recettes annuelles perçues par le bénéficiaire. En outre, le montant de la subvention ne peut avoir pour effet de porter le montant total annuel des aides publiques perçues par ce bénéficiaire à plus de 80 % du total annuel des recettes.
Une convention conclue avec l'organisme bénéficiaire de la subvention fixe les obligations de ce dernier et notamment les conditions de reversement de l'aide (article R. 1511-3 du CGCT).

### Les interventions en matière de garanties d'emprunt

• *Les garanties directes*
Une commune (article L. 2252-1 du CGCT) ou un groupement (article L. 5111-4 du CGCT) peut accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement, sous réserve du respect de trois ratios :
– la commune doit s'assurer que le montant total des annuités, déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, d'emprunts contractés par toute personne de droit privé ou de droit public (majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti et du montant des annuités de la dette) n'excède pas 50 % des recettes réelles de la section de fonctionnement ;
– le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigible au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser 10 % du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées ;
– la quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales ou groupements sur un même emprunt ne doit pas dépasser 50 %.
Cependant, l'article L. 2252-2 du CGCT prévoit des dérogations pour :

---

* Parmi les organismes existants on peut citer, par exemple, France Initiative Réseau (FIR) qui fédère environ 250 « *plates-formes d'initiative locale* », le réseau Entreprendre ou encore l'Association pour le droit à l'initiative économique.

– certaines interventions en matière de logement (notamment pour le logement social), qui ne sont pas soumises aux conditions fixées à l'article L. 2252-1 du CGCT ;
– certaines opérations d'aménagement*, qui échappent uniquement au ratio de quotité.

L'intervention des communes à ce titre reste possible, y compris si la compétence en matière de politique du logement ou d'habitat a été transférée à un EPCI.

Des restrictions s'appliquent en matière d'associations et de sociétés sportives. L'article L. 113-1 du code du sport précise ainsi que seules peuvent en bénéficier les associations sportives dont le montant annuel des recettes n'excède pas 75 000 euros ou des associations et des sociétés sportives pour les emprunts contractés en vue de l'acquisition, de la réalisation ou de la rénovation d'équipements sportifs.

Enfin, par dérogation, les communes peuvent garantir les emprunts contractés pour la construction d'édifices répondant à « *des besoins collectifs de caractère religieux* » dans les agglomérations en voie de développement (article L. 2252-4 du CGCT).

Les garanties d'emprunt peuvent constituer des aides d'État à l'emprunteur voire, bien que plus rarement, au prêteur. Seul le respect des critères fixés par la Commission européenne dans sa communication sur les aides d'État sous forme de garantie n° C 155/10 du 20 juin 2008** pourra leur permettre d'échapper à cette qualification. Dans le cas contraire, l'élément d'aide qu'elles contiennent fera l'objet d'un calcul permettant de déterminer son « équivalent subvention brut » (ESB) à partir d'une calculette disponible sur le site Europe en France. Si cet ESB dépasse les montants *de minimis*, la garantie d'emprunt devra être rattachée à un régime d'aide informé ou notifié à la Commission.

### L'intervention par l'intermédiaire de sociétés de garantie et de fonds d'investissement de proximité

L'article L. 2253-7 autorise la participation d'une commune, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, au capital de sociétés anonymes ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers octroyés à des personnes de droit privé, notamment des entreprises nouvellement créées. Une ou plusieurs sociétés commerciales, dont au moins un établissement

* À la condition qu'elles concernent principalement la construction de logement dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant ou dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique.

** Notamment, l'absence de difficulté financière de l'emprunteur et le paiement d'une prime de garantie conforme au prix du marché.

de crédit ou une société de financement, doivent également participer au capital de cette structure.
La proportion maximale du capital susceptible d'être détenue par les collectivités territoriales dans une telle société est fixée à 50 %. Celles-ci participent à son conseil d'administration.
La quotité garantie par la structure, éventuellement cumulée avec celle des collectivités territoriales, ne peut excéder 50 % du montant de chaque concours financier. Cependant :
– il n'existe pas de plafond pour certaines interventions en matière de logement ;
– le plafond est porté à 65 % lorsque la garantie est couverte par un fonds de garantie ayant pour objet la création d'entreprises.
La commune peut participer, par le versement de subventions, à la constitution de fonds de garantie auprès de l'établissement de crédit ou de la société de financement. Une convention passée entre les parties concernées doit déterminer l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de garantie ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité du fonds.
Enfin, en application du 11° de l'article L. 4211-1, les EPCI peuvent financer ou aider à la mise en œuvre de fonds d'investissement de proximité définis à l'article L. 214-30 du code monétaire et financier par convention avec la région et la société de gestion du fonds. Ils ne peuvent pas détenir de parts ou d'action dans cette société.

### ▷ La protection des intérêts économiques et sociaux de la population

**Les aides aux entreprises en difficulté**
L'article L. 1511-2 du CGCT prévoit que la région peut octroyer des aides à une entreprise en difficulté lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux l'exige. L'aide fait alors l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise précisant les modalités de versement de l'aide et les contreparties. Elle peut également prévoir le remboursement de tout ou partie des aides en cas de retour à meilleure fortune. La région bénéficie dans ce domaine de la compétence exclusive.
La métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent néanmoins participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention conclue avec la région.
Au sens du droit de l'Union européenne, une entreprise doit être considérée en difficulté dès lors qu'elle remplit l'une des conditions suivantes :
– s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée (SARL), lorsque plus de la moitié de son capital souscrit a disparu en raison des pertes accumulées ;

– s'il s'agit d'une société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société, lorsque plus de la moitié des fonds propres figurant dans les comptes de la société a disparu en raison des pertes accumulées ;
– lorsque l'entreprise fait l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité ou remplit les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité à la demande de ses créanciers ;
– lorsque l'entreprise a bénéficié d'une aide au sauvetage autorisée et n'a pas encore remboursé le prêt ou mis fin à la garantie, ou encore a bénéficié d'une aide à la restructuration et est toujours soumise à un plan de restructuration ;
– s'il s'agit d'une grande entreprise, lorsque, depuis les deux exercices précédents, le ratio emprunts/capitaux propres de l'entreprise est supérieur à 7,5 et le ratio de couverture des intérêts de l'entreprise calculé sur la base du bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (BAIIDA) est inférieur à 1.

Il convient de faire très attention à l'encadrement communautaire en matière d'aides d'État. En effet, celui-ci exclut les entreprises en difficulté du champ d'application de la plupart des régimes d'aides notifiés ou exemptés, à l'exception :
– des aides relevant de la règlementation *de minimis* (qui peuvent être mobilisées à destination des entreprises en difficulté) ;
– des aides versées dans le cadre du régime notifié n° SA.41259 (qui s'adresse spécifiquement aux entreprises en difficulté tout en assortissant leur versement au respect de nombreuses conditions).

**Les aides à la création ou au maintien de services en milieu rural**

L'article L. 2251-3 du CGCT dispose que : « *Lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, la commune peut confier la responsabilité de le créer ou de le gérer à une association régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou à toute autre personne ; elle peut aussi accorder des aides, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier* ».

Il s'agit d'un dispositif dérogatoire au régime de droit commun des aides au développement économique, tant par sa finalité que par les conditions de sa mise en œuvre. Les communes ou les intercommunalités peuvent ainsi intervenir afin de créer ou d'assurer le maintien de services nécessaires aux besoins de la population en milieu rural.

Toutefois, l'intervention du bloc communal est encadrée et doit respecter les conditions précisées au CGCT. Ces conditions sont les suivantes :

– il doit s'agir d'un service ;
– celui-ci doit être nécessaire aux besoins de la population ;
– la commune doit être située en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaire de la politique de la ville. Ainsi, une commune dont l'urbanisation n'est pas distincte de celle d'une ville située à proximité, ne peut être considérée comme située en milieu rural* ;
– l'initiative privée doit être défaillante ou insuffisante. Cette condition reprend les termes de la jurisprudence administrative antérieure à 2006 sur le principe de liberté du commerce et de l'industrie**. L'intervention du bloc communal doit être justifiée par l'existence d'une carence de l'initiative privée, qui peut être quantitative ou qualitative.

Lorsque ces conditions sont réunies, la commune ou le groupement de communes peut confier la responsabilité de l'exploitation du service à une association ou à toute autre personne, ce qui tend à exclure du champ d'application de l'article L. 2251-3 du CGCT les dispositifs s'apparentant à une gestion en régie pour lesquels aucun transfert de responsabilité n'intervient. Ainsi, le recours, par exemple, à la gérance salariée pour la gestion d'un service en milieu rural n'apparaît pas envisageable.

En fonction de l'intensité du contrôle que la collectivité exercera sur les conditions dans lesquelles le service sera assuré, la convention liant la collectivité à l'entité à laquelle la gestion du service aura été confiée pourra être qualifiée de convention de délégation de service public. Il en ira ainsi lorsque le service devra, « *eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints* »***, être regardé comme un service public. Dans ce cas, la gestion du service devra être confiée dans le respect des règles de la commande publique.

À l'inverse, lorsqu'au regard des considérations exposées ci-dessus, il apparaît que le service ne présente pas la nature d'un service public, sa gestion pourra être effectuée selon d'autres modalités. Il sera ainsi possible d'en confier la gestion à un tiers dans le cadre, par exemple, d'un contrat de location-gérance.

Par ailleurs, l'article L. 2251-3 du CGCT indique que le bloc communal dispose en outre de la possibilité d'octroyer des aides aux entités auxquelles la création et la gestion du service a été confiée. Le versement de ces aides

---

* Conseil d'État, 30 novembre 1994, « *Commune de Lagord* », n° 132445.
** Conseil d'État, Assemblée, 31 mai 2006 « Ordre des avocats à la Cour d'Appel de Paris », n° 275531.
*** Conseil d'État, Section, 22 février 2007, « *Association du personnel relevant des établissements inadaptés* », n° 264541.

s'inscrit dans un cadre dérogatoire au régime de droit commun des aides aux entreprises. Autrement dit, l'article L. 1511-2 du CGCT, qui prévoit que la région est seule compétente pour définir et octroyer des aides aux entreprises, n'est pas opposable aux interventions du bloc communal réalisées sur le fondement de l'article L. 2251-3. Dès lors, le versement de ces aides n'aura pas à s'inscrire dans le cadre d'une convention conclue avec la région. Elles devront toutefois faire l'objet d'une convention conclue avec le bénéficiaire qui devra préciser les obligations incombant à celui-ci.
Enfin, le bloc communal est autorisé à solliciter les autres niveaux de collectivités territoriales, qui peuvent alors compléter l'aide apportée par celui-ci dans un cadre conventionnel.

**Les aides au cinéma et à l'audiovisuel**
Les aides des collectivités territoriales et de leurs groupements au cinéma et à l'audiovisuel englobent divers champs d'intervention qui entrent dans le cadre de régimes juridiques différents. Ces aides, quel que soit leur objet, doivent non seulement respecter le cadre juridique national mais également le droit européen de la concurrence :
– en droit interne et à la suite de la loi NOTRe, il convient de s'assurer que le bloc communal est bien compétent pour intervenir et, le cas échéant, de vérifier si cette compétence relève de la commune ou de son groupement ;
– en droit européen et depuis 2001, les aides au secteur cinématographique et audiovisuel sont considérées comme susceptibles de constituer des aides d'État* et doivent, en ce sens, être jugées compatibles avec le marché intérieur**, c'est-à-dire :
  - soit s'inscrire dans le cadre d'un régime d'aides déjà notifié et approuvé par la Commission européenne,
  - soit s'inscrire dans le cadre d'une aide *de minimis* (aide dont le montant maximum ne dépasse pas un plafond de 200 000 euros sur trois exercices budgétaires),
  - soit, à défaut de respecter l'une de ces deux conditions, être notifiée et approuvée de manière spécifique.

• *Les aides en faveur de la création et de la production cinématographique et audiovisuelle*
La création et la production cinématographique et audiovisuelle concernent aussi bien la pré-production (écriture de scénarios, par exemple) et la production que la distribution (dont la promotion). Toutefois, et aussi vaste soit-il, aucune disposition ne prévoit de manière spécifique l'intervention

* Aides que l'article 107§1 du TFUE définit comme des « *aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».
** Ce qu'a rappelé la Commission européenne, dans une communication n° 2013/C332/01 du 14 novembre 2013 sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles.

des collectivités territoriales dans le champ de ce secteur d'activité. Le cadre juridique d'intervention des collectivités en la matière est en réalité étroitement lié à sa finalité :

– s'agissant des aides dont la finalité principale est le développement économique (création ou extension d'une ou plusieurs activités économiques), l'article L. 1511-2 du CGCT prévoit que les EPCI* disposant de la compétence en matière de développement économique ne pourront participer au financement de ces aides ou régimes d'aides qu'en complément de la région et sous réserve de la conclusion préalable d'une convention avec celle-ci ;
– s'agissant des aides dont la finalité principale est le soutien à des œuvres artistiques, l'article L. 1111-4 du CGCT autorise les communes à intervenir au titre de la compétence qu'elles partagent avec les départements et régions en matière de culture, sauf transfert d'une telle compétence à l'EPCI d'appartenance.

Comme toute aide publique, les aides des collectivités doivent respecter les règles européennes relatives aux aides d'État**, dès lors qu'il s'agit d'une aide sélective à un organisme exerçant une activité économique portant atteinte à la concurrence et au marché intérieur.

La mise en œuvre d'aides ou régimes d'aides peut toutefois être accordée par dérogation à l'interdiction de principe des aides d'État au titre de l'article 108§4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)***. Dans ce cadre :

– les aides en faveur des œuvres audiovisuelles sont incluses, depuis l'entrée en vigueur le 1er juillet 2014 du règlement général d'exemption par catégorie (dit RGEC)****, dans les catégories d'aides pouvant être exemptées de notification aux conditions que :
  - les aides ne dépassent pas le plafond de 50 millions d'euros par régime et par an,
  - les dispositions communes du RGEC***** soient dûment respectées ;
– les fonds, ou les aides individuelles ponctuelles à défaut de dispositif cadre, des collectivités peuvent être placés individuellement sous

---

* Aux termes des articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT et à l'exception des métropoles dont le transfert de la compétence « *développement économique* » doit être approuvée par les communes membres.

** Article 107§3, d) du TFUE.

*** Ce point pose le principe de catégories d'aides exemptées de l'obligation de notification.

**** Règlement UE n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

***** Les dispositions communes du RGEC figurent aux chapitres I et II ; les dispositions spécifiques aux aides à l'audiovisuel et au cinéma figurent à l'article 54 et reprennent les dispositions de la communication n° 2013/C332/01 du 14 novembre 2013 sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, précitée.

l'empire du RGEC, sous réserve, là encore, du respect des dispositions communes (transparence des aides, publication et information, rapports, notamment), et des conditions énumérées en son article 54. Le placement d'un régime d'aide sous RGEC peut être mis en œuvre après simple information de la Commission*, la notification n'étant ici plus nécessaire ;
– les aides de faible montant peuvent également être octroyées sans contrôle de la Commission européenne dans le cadre d'une aide *de minimis***, à la condition que le bénéficiaire n'ait pas obtenu plus de 200 000 euros d'aides au titre de ce règlement au cours des trois dernières années.

• *Les aides aux exploitants de salles de cinéma*

La loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacles cinématographiques a ouvert aux collectivités territoriales la possibilité d'accorder des aides aux exploitants de salles de cinéma sous forme de subventions et sous certaines conditions.

Si la loi NOTRe a maintenu la compétence du bloc communal en matière d'aides à l'exploitation de salles de spectacles cinématographiques à l'article L. 2251-4 du CGCT, ces aides sont réservées aux établissements titulaires de l'autorisation d'exercice délivrée par le Centre national de la cinématographie (CNC) et qui :

– soit réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 7500 entrées ;
– soit font l'objet d'un classement « *art et essai* ».

L'article R. 1511-43 du CGCT limite toutefois à 30 % du chiffre d'affaires ou 30 % du coût du projet le montant cumulé par an des subventions des collectivités territoriales à ces établissements.

Au regard de la règlementation européenne sur les aides d'État et selon la lecture qu'en a faite la Commission européenne***, les aides aux salles de cinéma peuvent là encore être regardées comme affectant les échanges entre les États membres. À cet effet, deux régimes dérogatoires ont été spécifiquement aménagés :

– D'une part, le champ d'application du RGEC, et notamment son article 53 précité, a été étendu aux aides aux salles de cinéma****, permettant

---

* Cette information doit parvenir à la Commission dans la limite de 20 jours ouvrables après l'entrée en vigueur du régime. Elle est faite au moyen d'un formulaire de déclaration succinct, transmis par voie informatique.

** Règlement UE n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

*** Communication n° 2013/C332/01 du 14 novembre 2013 sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, précitée.

**** Règlement UE n° 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017 modifiant le règlement UE n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

l'octroi d'aides en dérogation au principe d'interdiction des aides d'État. C'est tout l'enjeu du régime-cadre n° SA 42681 relatif aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine qui exempte de notification à la Commission européenne mais qui, utilisé, doit être visé dans tous les actes d'octroi d'aides à l'investissement ou au fonctionnement en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine. Le montant de l'aide ne devra cependant pas excéder :
  - la différence entre les coûts admissibles et la marge d'exploitation de l'investissement s'agissant des aides d'investissement ;
  - ce qui est nécessaire pour couvrir les pertes d'exploitation et un bénéfice raisonnable sur la période concernée s'agissant des aides de fonctionnement.

– D'autre part, des aides de faible montant peuvent être octroyées dans le cadre d'aides *de minimis*, à condition que le bénéficiaire n'ait pas reçu plus de 200 000 euros d'aides publiques au titre de ce règlement* au cours des trois dernières années et dès lors qu'il est tenu compte des autres financements publics dont peuvent bénéficier ces établissements en provenance notamment de collectivités tierces et du CNC.

**Le soutien à la réalisation de projets culturels**

Le soutien à la réalisation de projets culturels d'intérêt local est partagé entre blocs communaux, départements et régions. Aussi, de telles aides peuvent être attribuées par les communes au titre leur compétence en matière culturelle telle que mentionnée à l'article L. 1111-4 du CGCT ou par leurs groupements si cette compétence leur a été transférée par les communes membres dès lors qu'il ne s'agit pas d'aider l'entreprise qui porte le projet.

La décision du Conseil d'État, «*Commune d'Aix-en-Provence*», du 6 avril 2007** rappelle que, dans ce cas de figure, le recours à un tiers doit en principe faire l'objet d'un contrat de concession. Néanmoins, lorsqu'une personne privée exerce une activité dont elle a pris l'initiative, une personne publique peut, «*en raison de l'intérêt général qui s'y attache et de l'importance qu'elle revêt à ses yeux*», exercer un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, lui accorder des financements, dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'y fait obstacle.

Par ailleurs, les collectivités peuvent compenser les obligations de service public incombant à la personne privée. Les entreprises qui bénéficient de ces compensations de service d'intérêt économique général (SIEG) font,

---

* Règlement UE n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

** Conseil d'État, Section, 6 avril 2007, «*Commune d'Aix-en-Provence*», n° 284736.

en effet, l'objet d'un traitement particulier* : les aides perçues sont jugées compatibles avec le marché commun dès lors qu'elles respectent un certain nombre de principes communautaires (nécessité, proportionnalité, transparence) précisés par le train règlementaire du 20 décembre 2011 relatif aux compensations de SIEG dit « *paquet Almunia* ». Dans ce cadre, ces organismes doivent justifier d'un mandat précis décrivant les obligations de service public dont ils ont la charge ainsi que leurs coûts et ne pourront bénéficier que d'une stricte compensation de ces coûts par le bloc communal et les autres collectivités publiques qui financent l'activité. Selon le montant total de financement public annuel, la compensation pourra s'inscrire :

– dans le cadre du règlement « *de minimis SIEG* »** pour des compensations cumulées d'un montant global de 500 000 euros maximum par bénéficiaire sur trois ans ;
– dans le cadre d'une décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011*** au-delà.

**Les aides dans le domaine de la santé**

Créées par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, les agences régionales de santé (ARS) sont notamment chargées de :

– déterminer les orientations relatives à l'évolution de la répartition territoriale des professionnels de santé libéraux et des centres de santé dans le cadre du projet régional de santé ;
– définir en particulier les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins et justifiant l'institution de dispositifs d'aides visant à favoriser l'installation des professionnels de santé (médecins, infirmiers, etc.) dans ces zones.

• *Les aides conventionnelles aux professionnels de santé*

Les aides conventionnelles aux professionnels de santé sont prévues au 4° de l'article L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale. Ces aides visent à favoriser l'installation des professionnels de santé en zones rurales déficitaires en offre de soins. Elles interviennent dans le cadre d'une convention entre les organismes d'assurance maladie et les professionnels en cause.

---

* Article 106§2 du TFUE.

** Règlement UE n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

*** Décision de la Commission européenne n° 2012/21/UE du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106§2 du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

• *Les interventions des collectivités territoriales*

**1)** Les interventions au titre du développement économique

En application de l'article L. 1511-8 du CGCT, les différents niveaux de collectivités territoriales peuvent intervenir au titre du développement économique pour accorder des aides à l'installation des professionnels de santé. Au sein du bloc communal, le transfert aux EPCI de la compétence « *développement économique* » par la loi NOTRe leur réserve la possibilité d'intervenir à ce titre.

En premier lieu, l'article L. 1511-8 du CGCT dispose que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer des aides destinées à l'installation ou au maintien de professionnels de santé dans les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins.

L'attribution de ces aides peut être subordonnée à des modes d'exercice particulier de leur profession, comme les modes d'exercice de groupe ou les modes d'exercice pluri-professionnels. Elles peuvent également être accordées aux centres de santé*.

Les modalités de ces aides sont définies aux articles R. 1511-44 à R. 1511-46 du CGCT. Elles peuvent consister en :

– une prise en charge, en tout ou partie, des frais de fonctionnement ou d'investissements liés à l'activité de soins ;
– une mise à disposition de locaux destinés à cette activité ;
– pour les seuls professionnels santé hors centres de santé, la mise à disposition d'un logement, le versement d'une prime d'installation et d'une prime forfaitaire d'exercice pour ceux qui exercent à titre libéral.

L'obtention de ces aides est subordonnée à l'engagement d'exercice effectif du professionnel de santé (ou du centre de santé) pendant une période minimale de trois ans.

Les investissements immobiliers réalisés par les collectivités territoriales destinées à l'installation des professionnels de santé ou à l'action sanitaire et sociale dans ces zones sont éligibles au fonds de compensation pour la valeur ajoutée (FCTVA) (cf. point relatif aux concours financiers de l'État).

En deuxième lieu, l'article L. 1511-8 du CGCT autorise les collectivités territoriales, dans les conditions définies aux articles D. 1511-52 à D. 1511-56 du CGCT, à accorder des aides destinées à financer des indemnités de logement et de déplacement aux étudiants de troisième cycle de médecine générale effectuant leur stage dans une zone caractérisée par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins ou à financer des indemnités d'étude et de projet professionnel à tout étudiant en médecine

* Tels que définis à l'article L. 6323-1 du code de la santé publique.

qui s'engage à exercer comme médecin généraliste, spécialiste ou chirurgien dentiste au moins cinq ans dans l'une de ces zones.
En troisième et dernier lieu, l'article L. 1511-8 du CGCT prévoit qu'elles peuvent également accorder des aides qui visent à financer des structures participant à la permanence des soins, notamment des maisons médicales, sans condition de zonage.
Ces aides font l'objet d'une convention entre les collectivités, les professionnels ou étudiants bénéficiaires. Cette convention :

– est transmise à l'ARS et aux organismes locaux d'assurance maladie concernant les aides à l'installation et au maintien des professionnels de santé ;
– fait l'objet d'une information de l'ARS et du préfet concernant les aides aux étudiants en médecine ;
– n'est soumise à aucune condition particulière concernant les aides aux structures participant à la permanence des soins.

Le non-respect des engagements prévus entraîne le remboursement de tout ou partie des avantages perçus.

**2)** Les interventions prévues par d'autres textes
La loi n° 2005-157 relative au développement des territoires ruraux prévoit, en son article 111, des dispositions particulières concernant les zones de montagne. C'est ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements ont la possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'équipements sanitaires dans les zones de montagne. Ces équipements recouvrent à la fois la création d'un établissement de santé* et l'installation des équipements et matériels lourds. Ils sont soumis à une décision d'autorisation de l'ARS, aux termes des articles L. 6122-1 et suivants du code de la santé publique.
En outre, l'article L. 6321-1 du code de la santé publique prévoit que les réseaux de santé, structures chargées de coordonner les parcours de soin, peuvent bénéficier, sous réserve de respecter les conditions fixées aux articles D. 6321-1 et suivants du même code, de subventions des collectivités territoriales. L'article ne prévoyant pas l'intervention des groupements, il semble falloir en déduire que le législateur n'a pas souhaité les inclure.

• *Les aides fiscales*
En application de l'article 1464-D du code général des impôts, les communes ou leurs EPCI dotés d'une fiscalité propre peuvent exonérer de cotisation foncière des entreprises (CFE) les médecins ainsi que les auxiliaires

* Pour une définition de l'établissement de santé et de ses missions, se référer à la sixième partie du livre I du code de la santé publique.

médicaux qui exercent à titre libéral et s'établissent ou se regroupent dans une commune de moins de 2000 habitants ou située dans une zone de revitalisation rurale. Cette exonération ne peut être ni inférieure à deux ans, ni supérieure à cinq ans.
En outre, l'article 1586 nonies du code général des impôts dispose que le professionnel de santé concerné peut demander à être exonéré de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des entreprises pour la fraction de la commune ou de l'EPCI. Les départements et les régions peuvent faire de même par délibération pour leur propre fraction de CVAE.
Enfin, l'article 1382 C du même code prévoit que les collectivités territoriales et leurs EPCI peuvent prendre une délibération exonérant de taxe foncière sur les propriétés bâties « *les immeubles ou parties d'immeubles qui appartiennent à des établissements assurant le service public hospitalier et qui sont affectés aux activités médicales des groupements de coopération sanitaire mentionnés à l'article L. 6133-1 du code de la santé publique* ».

### ▷ La prise de participation dans des sociétés privées

L'article L. 2253-1 du CGCT pose un principe d'interdiction pour les communes de prendre des participations dans le capital d'une société commerciale ou de tout organisme à but lucratif.
Cette interdiction se justifie par le fait que de telles participations peuvent faire courir aux collectivités territoriales et à leurs représentants au sein de ces structures des risques financiers et juridiques.
Si l'interdiction de prendre des participations dans le capital de sociétés commerciales est la règle, ce principe est toutefois assoupli par plusieurs dérogations qui sont liées soit :
– à la mise en œuvre d'une procédure d'autorisation par décret en Conseil d'État ;
– à l'application d'un texte législatif spécifique.
D'une part, les EPCI peuvent prendre des parts dans les sociétés de capital investissement (8° de l'article L. 4211-1 du CGCT) et des fonds commun de placement à risque à vocation régionale ou interrégionale (9° de l'article L. 4211-1 du CGCT) au capital desquels la région participe, sous réserve de la signature d'une convention avec elle.
D'autre part, le CGCT permet la création de sociétés à statut spécifique, qui sont principalement les sociétés d'économie mixte locales (SEML), les sociétés publiques locales (SPL), les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) et les sociétés d'économie mixte d'aménagement à opération unique (SEMOP).
Il s'agit de sociétés commerciales, qui sont donc soumises, sauf dérogations, aux dispositions du livre II du code de commerce. Elles relèvent par

ailleurs pour l'essentiel du régime juridique des SEML, fixé au titre II du livre 5 du CGCT.
Ces sociétés sont désignées sous le terme générique d'entreprises publiques locales (EPL) qui forment donc un ensemble cohérent de structures de droit privé dont l'actionnariat est composé au moins en partie par des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales. Elles œuvrent au service de l'intérêt général sous le contrôle des collectivités et groupements actionnaires.
Elles interviennent dans une quarantaine de domaines d'activité au cœur du quotidien des citoyens : aménagement, logement, transports, tourisme, culture, énergie, déchets…

## Les différents types de sociétés

• *Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)*
Créées en 1926, les SEML ont vu leur cadre juridique évoluer au début des années 1980, à la faveur du processus de décentralisation. Leur statut est désormais codifié aux articles L. 1521-1 et suivants du CGCT.
Les principales caractéristiques des SEML sont les suivantes :

| | |
|---|---|
| **Actionnariat** | Le capital des SEML est majoritairement détenu par une ou plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités, dont la part ne peut cependant pas excéder 85 %. Une SEML doit comprendre deux associés minimum et la présence au capital d'au moins une personne privée est exigée. Ce capital doit s'élever à 37 000 euros minimum*. Des collectivités territoriales étrangères peuvent participer au capital des SEML, sous condition, mais elles ne doivent pas détenir plus de 50 % du capital de la société**. |
| **Objet social** | Les SEML doivent couvrir des opérations d'aménagement ou de construction, l'exploitation d'un service public industriel et commercial ou toute autre activité d'intérêt général. |
| **Modalités d'intervention** | Les SEML peuvent intervenir pour le compte des collectivités actionnaires (dans le respect des règles de mise en concurrence), pour le compte d'entités non actionnaires*** ou pour leur propre compte. |

• *Les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)*****
Créées en 2006, les principales caractéristiques des SPLA sont les suivantes :

| | |
|---|---|
| **Actionnariat** | Le capital des SPLA est intégralement détenu par des collectivités territoriales ou groupements de collectivités. Une collectivité doit être majoritaire. |
| **Objet social** | Il est principalement limité aux opérations d'aménagement |
| **Modalités d'intervention** | Les SPLA ne peuvent intervenir que pour le compte des collectivités actionnaires et sur leur territoire. Il n'y a pas de mise en concurrence préalable car elle est considérée comme réalisant une prestation *in house*. |

* Article L. 224-2 du code de commerce. Ce seuil est porté à 150 000 euros pour les SEML d'aménagement et 225 000 euros pour les SEML ayant dans leur objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels.
** Article L. 1522-1 du CGCT.
*** Article L. 1523-1 du CGCT.
**** Article L. 327-2 du Code de l'urbanisme.

• *Les sociétés publiques locales (SPL)**

Les SPL ont été créées en 2010. Leur domaine d'intervention est plus large que celui des SPLA.

Les principales caractéristiques des SPL sont les suivantes :

| | |
|---|---|
| **Actionnariat** | Le capital des SPL est intégralement détenu par des collectivités territoriales ou groupements de collectivités. |
| **Objet social** | L'objet social des SPL est identique à celui des SEML (opérations d'aménagement ou de construction, exploitation d'un service public industriel et commercial ou toute autre activité d'intérêt général). |
| **Modalités d'intervention** | Les SPL ne peuvent intervenir que pour le compte des collectivités actionnaires et sur leur territoire. Il n'y a pas de mise en concurrence préalable car elle est considérée comme réalisant une prestation *in house*. |

• *Les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP et SEMAOP)*

Le législateur a souhaité introduire en droit français le mécanisme des partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI) existant dans d'autres pays européens et qui a fait l'objet d'une communication de la part de la Commission européenne le 5 février 2008.**

Ce dispositif consiste concomitamment, d'une part à créer une société commune entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices et un ou plusieurs opérateurs économiques, et d'autre part à confier à cette société l'exécution d'une opération relevant du droit de la commande publique. Elle se démarque ainsi des règles normalement applicables dans la mesure où le contrat n'est pas attribué à l'opérateur économique retenu pour la réalisation de l'opération, mais directement à la société constituée entre ce dernier et le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice.

À mi-chemin entre l'exploitation ou la réalisation de la prestation en régie et son externalisation par la voie d'une délégation de service public, d'un marché public ou d'une concession de travaux, ce dispositif permet un contrôle étroit de cette exploitation ou réalisation par la collectivité publique tout en recourant à l'expérience et aux compétences d'un partenaire économique.

On distingue les SEMOP de l'article L. 1541-1 du CGCT des SEM d'aménagement à opération unique (SEMAOP), régies par l'article L. 32-10-1 du code de l'urbanisme.

---

* Article L. 1531-1 CGCT.

** Communication interprétative de la Commission européenne n° 2008/C91/02 du 12 avril 2008 concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI).

Leurs principales caractéristiques sont les suivantes :

| | |
|---|---|
| **Actionnariat** | Le capital des SEMOP est détenu par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités et un opérateur économique. La part de capital détenue par la collectivité doit être comprise entre 34 % et 85 %. La part détenue par l'opérateur économique ne peut être inférieure à 15 %. |
| | Le capital des SEMAOP est détenu par l'État ou l'un de ses établissements publics, une collectivité territoriale ou un groupement et un opérateur économique. La part de capital détenue par l'État ou son établissement public et la collectivité ou le groupement doit être comprise entre 34 % et 85 %. La part détenue par l'opérateur économique ne peut être inférieure à 15 %. |
| **Objet social** | L'objet social des SEMOP peut porter sur les opérations de construction, de développement du logement ou d'aménagement, la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ou toute autre opération d'intérêt général. |
| | L'objet social des SEMAOP est limité aux opérations de construction, de développement du logement ou d'aménagement. |
| **Modalités d'intervention** | La sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la SEM à opération unique mise en place sont effectuées par un unique appel à la concurrence respectant les procédures applicables au contrat à exécuter. |

Une société à durée limitée et à objet unique est dissoute de plein droit au terme du contrat ou dès que l'objet de ce contrat est réalisé.

**La notion de quasi-régie, prestation *in house* ou prestation intégrée**

Comme évoqué dans le chapitre 6, partie 5, concernant le cadre général de la commande publique, le contrat *in house* est désormais défini par le code de la commande publique comme le contrat conclu par une personne publique avec un cocontractant (public ou privé) juridiquement distinct :

– sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu'elle assure sur ses propres services (pouvoir de direction, de contrôle, et de financement) ;
– qui ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée ;
– qui réalise plus de 80 % de ses activités pour elle.

Dès lors que ces trois critères seront effectivement remplis, les contrats passés entre les SPL et leurs actionnaires peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence au contraire des SEML qui ne bénéficient pas de l'exception de quasi-régie.

**Les conditions de participation des collectivités et de leurs groupements à de telles sociétés**

La loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales (EPL) est récemment venue assouplir les conditions de participation des collectivités territoriales et de leurs groupements au capital des SEML, des SPL, des SPLA et des SPLA-IN.

- *Une collectivité peut être actionnaire même si ses compétences ne recouvrent pas toutes les activités de la société*

En vertu de la nouvelle loi, une collectivité territoriale ou un groupement peut participer au capital d'une SEML, d'une SPL ou d'une SPLA/SPLA-IN dès lors qu'il détient au moins l'une des compétences correspondant aux missions de la société. Il n'est pas nécessaire que ses compétences recouvrent toutes les missions de la société.

Ainsi, le 3° de l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi dispose à propos des SEML que : « *la réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires* ».

La SEML peut donc intervenir en partie au-delà du champ de compétence de la collectivité ou du groupement actionnaire. Un dispositif similaire est prévu pour les SPL, les SPLA et les SPLA-IN.

- *Chaque collectivité territoriale ou groupement actionnaire doit être compétent pour au moins une partie de l'objet social de la société*

Les rédactions de l'article L. 1522-1 précité, ainsi que de l'article L. 1531-1 du CGCT et de l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme, respectivement applicables aux SEML, SPL et SPLA et SPLA-IN, signifient également qu'une collectivité territoriale ou un groupement ne peut participer au capital d'une EPL que s'il détient au moins une des compétences correspondant à l'objet social de la société.

En l'absence d'une telle compétence, cette participation demeure impossible*.

Lorsque l'objet social de la société ne se rattache qu'à une compétence, chacun des actionnaires doit la détenir.

Il s'ensuit que l'objet social de la société, qu'il soit constitué d'une ou plusieurs activités, doit, comme par le passé, être défini de manière suffisamment claire et précise pour assurer le rattachement des activités aux compétences des actionnaires.

La loi de 2019 réaffirme par ailleurs le principe d'exclusivité au sein du bloc communal. Ainsi, une commune et un EPCI dont elle est membre ne peuvent participer ensemble au capital d'une entreprise publique locale au titre d'une même compétence. En effet, si l'EPCI est devenu compétent, la commune ne l'est plus ; si la commune est restée compétente, l'EPCI ne l'est pas. La présence concomitante de l'EPCI et de la commune n'est possible qu'au titre de compétences différentes.

---

* Sauf dans le cas où la collectivité ou le groupement, qui était compétent à l'origine, a perdu la compétence après la création de la société et a procédé à la cession partielle de ses parts dans les conditions prévues par la législation.

Pour autant et comme le précisent les instructions du 29 avril 2011* et du 14 octobre 2019**, il parait possible d'admettre la participation concomitante de la commune et de l'EPCI lorsque la compétence intercommunale est assujettie à la reconnaissance de l'intérêt communautaire et que l'EPCI est actionnaire au titre d'actions qui sont d'intérêt communautaire et la commune au titre d'actions qui ne le sont pas. Il en est de même plus généralement en présence de plusieurs parties de compétences, certaines communales et certaines intercommunales.

• *Lorsque l'objet social de la société inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires*

L'article L. 1521-1 du CGCT dispose de longue date que « lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires ». Il n'existait pas de disposition expresse équivalente dans les articles relatifs aux SPL, SPLA et SPLA-IN, mais celle-ci s'appliquait par renvoi du régime qui leur est applicable vers celui des SEML. Le Conseil d'État, dans un arrêt du 5 juillet 2010***, a défini la complémentarité des activités accessoires comme le « *complément normal* » à son activité principale, sans exiger que ces activités en soient le « *complément nécessaire* ».

Une conception purement financière du principe de complémentarité, qui conduirait à une réunion d'activités au sein d'une même société dans le seul but de parvenir à un équilibre financier, serait illicite****.

• *Chaque activité de la société doit relever de la compétence d'au moins une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales actionnaire*

Conformément aux dispositions du CGCT et du code de l'urbanisme, une SEML, une SPL ou une SPLA ne peut exercer une mission qui ne relèverait pas de la compétence d'au moins une collectivité ou groupement actionnaire.

---

* Circulaire n° COT/B/11/08052/C du 29 avril 2011 relative au régime juridique des SPL et des SPLA.

** Circulaire n° COTB1915137J du 14 octobre 2019 relative à l'application de la loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales, publiée au Bulletin Officiel du 26 novembre 2019.

*** Conseil d'État, 5 juillet 2010, « *Syndicat national des agences de voyage* », n° 308564. Dans le cas présent, une SEML gérant un centre des congrès et d'organisation de manifestations dans ce centre a pu légalement fournir des prestations touristiques liées au séjour, s'agissant d'un complément normal de son activité principale, dès lors que cette intervention est justifiée par un intérêt public local suffisant et ne se réalise pas suivant des modalités telles qu'elles fausseraient le libre jeu de la concurrence.

**** Circulaire du 16 juillet 1985 relative à l'information sur les conditions de constitution, de fonctionnement et de contrôle des sociétés d'économie mixte locales.

• *La participation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement au capital d'une EPL ne doit pas constituer un contournement de la répartition des compétences entre collectivités territoriales*

Le fait pour une collectivité, si elle est marginalement intéressée par les activités de l'EPL, de prendre une participation importante à son capital constituerait un contournement de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivité fixée par le législateur.

### ▷ Les services d'intérêt économique général

Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont des services de nature économique soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission particulière d'intérêt général. Les SIEG recouvrent un large spectre d'activités : santé, logement social, entreprises déployant des réseaux (eau, assainissement…), culture, etc. Ces SIEG peuvent être fournis directement par des collectivités publiques en régie mais aussi par des entreprises, publiques ou privées, mandatées à cet effet.

Le traité de Lisbonne a souligné l'importance des SIEG en son article 14 et dans le cadre du nouveau protocole n° 26 annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En vertu du principe de subsidiarité, les États membres sont libres de créer et d'organiser leurs SIEG. L'article 106§2 du TFUE portant sur « *les règles applicables aux entreprises* » prévoit que les règles de concurrence et du marché intérieur s'appliquent aux entreprises chargées de la gestion de SIEG dès lors que ces règles ne font pas obstacle à l'accomplissement de la mission d'intérêt général qui leur est impartie.

Une compensation financière peut être octroyée aux entreprises chargées de la gestion d'un SIEG, en contrepartie des obligations de service public mises à leur charge, dès lors que cette compensation est nécessaire et proportionnée à la réalisation de la mission particulière d'intérêt général et à la viabilité économique du SIEG. Ces principes fondamentaux du TFUE rejoignent la jurisprudence du Conseil d'État du 30 mai 1930, « *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* »*.

Dans deux cas, les compensations financières ne constituent pas des aides d'État :

– soit parce qu'elles entrent dans le champ d'application d'un règlement *de minimis* (général ou SIEG) : compensation inférieure à 200 000 euros sur trois exercices fiscaux dans le cas du *de minimis* de droit commun**, inférieure à 500 000 euros sur la même période pour les SIEG*** ;

---

* Conseil d'État, Section, 30 mai 1930, « *Chambre du commerce en détail de Nevers* », n° 06781.

** Règlement UE n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides *de minimis*.

*** Règlement UE n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des

– soit parce qu'elles remplissent les quatre critères posés par la jurisprudence dite « *Altmark* »* :
  - existence d'obligations de service public clairement définies et confiées à l'entreprise par un acte exprès de la puissance publique ;
  - établissement préalable, objectif et transparent des paramètres de calcul de la compensation ;
  - absence de surcompensation, celle-ci ne devant couvrir que ce qui est nécessaire à l'exécution du service public ;
  - sélection par un marché public ou, à défaut, détermination du niveau de la compensation sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, adéquatement équipée et bien gérée aurait encourus.

Dans ces deux cas, les compensations ne constituent pas des aides d'État dans la mesure où les critères de l'article 107§1 TFUE ne sont pas réunis.

À l'inverse, si la compensation n'entre pas dans les deux cadres précités, elle est alors susceptible de constituer une aide d'État. En vertu de l'article 106§2 TFUE, qui prévoit que les règles de concurrence doivent s'appliquer sans pour autant faire obstacle à l'accomplissement du SIEG, la Commission a édicté une règlementation spécifique pour les « *aides d'État sous forme de compensation de service public* » qui remplissent les trois premiers critères de la jurisprudence Altmark : il s'agit du paquet dit « *Almunia* » qui a succédé au paquet dit « *Monti-Kroes* » fin 2011.

Pour ces aides d'État sous forme de compensation de service public, le paquet « *Almunia* » prévoit deux cas de figure :

– les compensations annuelles n'excédant pas 15 millions d'euros ou finançant des services répondant à certains besoins sociaux (hôpitaux, logement social…) et dont la durée du mandat ne dépasse pas dix ans bénéficient d'une exemption de notification de la compensation à la Commission** (une exception étant cependant aménagée pour les cas où le prestataire du service doit consentir un investissement important qui doit être amorti sur une plus longue période, conformément aux principes comptables généralement admis) ;
– les compensations n'entrant pas dans le champ d'application de la décision du 20 décembre 2011 doivent, en revanche, être notifiées à la Commission

---

articles 107 et 108 du TFUE aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

* CJCE, 24 juillet 2003, « *Altmark Trans GmbH* », n° C-280/00.

** Décision de la Commission n° 2012/21/UE du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106§2 du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

conformément à la procédure prévue à l'article 108 TFUE et dans le respect des conditions fixées par l'encadrement adopté le même jour*.

À noter que les collectivités territoriales et leurs groupements sont sollicités par les services de l'État tous les deux ans pour communiquer le montant des compensations octroyées au titre de la décision d'exemption SIEG du 20 décembre 2011**.

## d. Le tourisme

Conformément aux dispositions issues des lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont compétents pour assurer la promotion du tourisme, compétence qui inclut la création et la gestion des offices de tourisme au sens de l'article L. 133-3 du code du tourisme.

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a aménagé une dérogation à ce transfert de compétences en autorisant les communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, classées stations de tourisme ou ayant engagé une démarche de classement en station classée de tourisme avant le 1er janvier 2017, à conserver la gestion communale de leur office de tourisme en même temps que la compétence promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme. Cet aménagement a bénéficié à près de 170 communes. La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ouvre de façon pérenne ce retour de la compétence aux communes touristiques érigées en stations classées au sein des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

La loi précitée relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique permet également aux communes touristiques membres de communauté de communes de demander à retrouver l'exercice de cette compétence sous réserve de délibérations concordantes de l'organe délibérant de la communauté de communes et des conseils municipaux

---

* Communication de la Commission n° 2012/C8/03 du 20 décembre 2011 portant encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public.

** Dans le cadre de l'obligation de rapport fixée par l'article 9 de la décision de la Commission n° 2012/21/UE du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106§2 du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, précitée.

de l'ensemble de ses communes membres dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. En cas de perte du classement par lequel la commune touristique ou station classée de tourisme a conservé ou retrouvé la compétence promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme, celle-ci est exercée par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel la commune appartient.
La commune est également autorisée à créer un office de tourisme pour chacun des sites disposant d'une marque territoriale protégée. Cette dérogation se limite à la création d'un office de tourisme sur une base communale ou infracommunale mais à gouvernance intercommunale, la compétence « promotion du tourisme » étant maintenue au niveau de l'EPCI à fiscalité propre.
Les offices du tourisme communaux sont régis par les dispositions des articles L. 133-1 et suivants du code du tourisme. En particulier l'article L. 133-3 prévoit que l'office de tourisme assure l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme.
Il contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local.
Il peut être chargé, par le conseil municipal, de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des services touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles.
L'office de tourisme peut commercialiser des prestations de services touristiques dans les conditions prévues au chapitre unique du titre Ier du livre II. Il peut être consulté sur des projets d'équipements collectifs touristiques.
Il peut être organisé en régie, en délégation de service public ou encore par exemple en EPIC au sens des dispositions des articles L. 133-4 à L. 133-10 du code du tourisme.
À l'occasion du transfert de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme » aux EPCI à fiscalité propre, les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme sont transformés en bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de cet office.

L'article L. 134-5 du code du tourisme prévoit également que plusieurs groupements de communes désirant s'associer pour la promotion du tourisme peuvent instituer un office de tourisme par délibérations concordantes de leurs organes délibérants.

La loi du 27 décembre 2019 déconcentre la décision de classement en station classée d'une commune touristique par le préfet et par voie d'arrêté, de la même manière que ce dernier arrêtait déjà le classement des communes touristiques. Relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, cette loi vient par ailleurs préciser que l'animation touristique est une compétence partagée avec les communes, ce qui permet à ces dernières, par exemple, d'organiser des fêtes communales, des animations locales ou la promotion de produits locaux sans leur intercommunalité de rattachement, laquelle continue de porter la politique de promotion structurante du tourisme à l'échelle de son territoire via l'office du tourisme intercommunal (actions de mises en réseau, etc.).

La compétence relative à la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » n'épuise pas le contenu de la compétence « tourisme », dont l'exercice reste également partagé entre toutes les collectivités territoriales en application de l'article L. 1111-4 du CGCT, modifié par l'article 104 de la loi NOTRe. L'animation touristique précitée relève de cette compétence partagée.

Ainsi, la gestion des équipements touristiques (comme les stations de ski ou les casinos, les salles de spectacle), de même que la fiscalité attachée au tourisme (comme la taxe de séjour ou la taxe sur les remontées mécaniques) entrent dans le champ de cette compétence partagée. Cette déconcentration simplifie les procédures tout en maintenant l'attribution du label par l'État. Un décret en Conseil d'État viendra préciser les modalités d'application de la disposition.

## e. La culture

### ▷ Les œuvres d'art

Les communes, comme les départements et les régions, ont l'obligation de consacrer 1 % du montant de l'investissement à l'insertion d'œuvres d'art dans toutes les constructions qui faisaient l'objet, à la date de la publication de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, de la même obligation à la charge de l'État (Article L. 1616-1 du CGCT). Les crédits antérieurement consacrés par l'État à ces opérations ont été intégralement attribués aux collectivités territoriales lors du transfert des compétences.

### ▷ La création artistique

Les enseignements artistiques de la musique, de la danse et de l'art dramatique relèvent d'une organisation spécifique faisant intervenir tant les communes que les départements et les régions (article 101 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales).

Pour les communes, il s'agit de l'exercice d'une compétence facultative. Celles-ci peuvent ainsi organiser un enseignement initial (pour une pratique amateur) visant à assurer l'éveil, l'initiation puis l'acquisition des savoirs fondamentaux nécessaires à une pratique artistique autonome. Ces enseignements participent également à l'éducation artistique des enfants en âge scolaire, en partenariat avec les établissements scolaires et les structures d'accueil des enfants en dehors du temps scolaire.
L'organisation du réseau des enseignements artistiques est définie par les départements qui apportent leur participation financière aux communes à travers la mise en place de schémas départementaux de développement des enseignements artistiques.
Au titre de la clause de compétence générale, la commune peut intervenir librement dans les autres domaines du spectacle vivant (Article 2 de la loi n° 99-198 du 18 mars 1999) et pour toutes les actions culturelles d'initiative non formellement attribuées par la loi.
La commune peut aussi soutenir financièrement l'exploitation cinématographique en salle et la production cinématographique et audiovisuelle (article L. 2251-4 du CGCT).

### ▷ Les archives

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont propriétaires de leurs archives et en assurent la conservation, ainsi que la mise en valeur, sous le contrôle scientifique et technique de l'État. Elles continuent à bénéficier des concours financiers de l'État dans les conditions en vigueur au 1er janvier 1986.
Les communes de moins de 2 000 habitants doivent verser certains documents auprès du service départemental des archives (archives de plus de 100 ans,...). Les autres communes peuvent également y procéder à leur initiative. Le préfet peut également prescrire le dépôt d'office de documents communaux aux archives du département. Les documents déposés restent la propriété de la commune (articles L. 212-6 et suivants du code du patrimoine).

### ▷ Les musées

Les collectivités territoriales peuvent, à leur initiative, créer des musées. Les musées municipaux sont organisés et financés par les communes dont ils relèvent. Ils peuvent être dotés de la personnalité civile. Les musées des collectivités territoriales auxquels l'appellation « musée de France » a été accordée relèvent d'un régime particulier et sont soumis au contrôle scientifique et technique de l'État (articles L. 410-1 à L. 410-4 du code du patrimoine).

### ▷ Les services archéologiques

Les communes peuvent organiser et financer leurs services archéologiques. Ces derniers sont alors soumis au contrôle scientifique et technique de l'État. Ils doivent avoir été préalablement agréés par l'autorité administrative pour réaliser des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive (articles L. 522-7 et L. 522-8 du code du patrimoine).

### ▷ Les bibliothèques municipales

Les communes peuvent organiser et financer des bibliothèques municipales. Leur activité est soumise au contrôle technique de l'État. Ces bibliothèques se répartissent en 3 catégories (1re : bibliothèques dites classées ; 2e : bibliothèques soumises à un contrôle technique et régulier permanent ; 3e : bibliothèques pouvant être soumises à des inspections prescrites par l'autorité supérieure), sauf dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (articles L. 310-1 et suivants et R. 310-1 et suivants du code du patrimoine).

## f. L'environnement

### ▷ Patrimoine et risques

Présent dans plusieurs codes, le cadre législatif en matière de risques et de protection du patrimoine naturel et architectural est très vaste. Il intéresse principalement les mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels ainsi qu'un ensemble de mesures destinées à préserver le patrimoine et les paysages.

**Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP)**

La loi n° 95-101 du 2 février 1995, dite « loi Barnier », relative au renforcement de la protection de l'environnement, a instauré un instrument de prévention des risques naturels prévisibles sous forme de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), intégré au code de l'environnement aux articles L. 562-1 et suivants. Le dispositif a permis de grandes avancées en ce qui concerne la construction sur des terrains soumis à risques et l'aménagement de ces derniers.

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, prévoit, en ce qui concerne les risques naturels, des mesures de prévention et de réduction de la vulnérabilité face à ces risques (mesures d'information de la population, utilisation du sol et aménagement, travaux…).

Les PPRNP sont élaborés et mis en application par l'État. Ils concernent les risques suivants : inondations, mouvements de terrains, avalanches, incendies de forêt, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes ou cyclones

(article L. 562-1 du code de l'environnement), et ont pour objet en tant que de besoin :

– de délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;
– de délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues précédemment ;
– de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises dans les zones précitées , notamment par les collectivités publiques ;
– de définir dans les zones précitées les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions... qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

Le préfet associe les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés à l'élaboration du PPRNP. Ce plan est approuvé par arrêté préfectoral après enquête publique, au cours de laquelle sont entendus les maires concernés, et avis des conseils municipaux des communes ou des organes délibérants des EPCI compétents en matière d'urbanisme sur le territoire desquels il doit s'appliquer.

Le plan approuvé fait l'objet d'un affichage en mairie et au siège des EPCI concernés et d'une publicité dans la presse locale. Il vaut servitude d'utilité publique et doit être annexé au plan local d'urbanisme (PLU) (articles L. 562-3 et L. 562-4 du code de l'environnement).
Lorsque l'urgence le justifie, le préfet peut rendre certaines dispositions du plan opposables à toute personne publique ou privée après avis des maires concernés (article L. 562-2 du code précité).

En application de la loi de 2003, le maire dont la commune est concernée par un PPRNP prescrit ou approuvé, doit assurer des mesures d'information sur les caractéristiques des risques encourus, les mesures de prévention et de sauvegarde envisageables et les procédures d'alerte et de secours.

Cette information devra se faire au moins une fois tous les deux ans, par les services municipaux en association avec les services de l'État compétents.

Un PPR approuvé dans une zone particulièrement exposée à un risque sismique ou cyclonique peut fixer des règles adaptées au risque en cause. Dans ces zones des règles de constructions adaptées peuvent être imposées aux constructions (article L. 563-1 du code susnommé).

### Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)

*Article L. 515-15 à L. 515-26 du code de l'environnement*

La loi du 30 juillet 2003 précitée prévoit l'élaboration du PPRT par le préfet, délimitant un périmètre d'expositions aux risques. Les PPRT ont pour objectif de résoudre les situations difficiles en matière d'urbanisme héritées du passé et de mieux encadrer l'urbanisation future.
Les PPRT délimitent, autour des installations classées à haut risque, des zones à l'intérieur desquelles des prescriptions peuvent être imposées aux constructions existantes et futures et celles à l'intérieur desquelles les constructions peuvent être interdites. Ils définissent également les secteurs à l'intérieur desquels l'expropriation est possible pour cause de danger grave menaçant la vie humaine, ceux à l'intérieur desquels les communes peuvent donner aux propriétaires un droit de délaissement pour cause de danger grave menaçant la vie humaine, et ceux à l'intérieur desquels les communes peuvent préempter les biens.
Le financement des mesures définies à l'article L. 519-1 premier alinéa du code de l'environnement est défini par des conventions entre État, industriels et collectivités territoriales ou leurs groupements compétents.

## ▷ Patrimoine et paysages

### Développement et protection de la montagne

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, dite « loi montagne », modifiée par les lois n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, a redéfini l'ensemble des concepts applicables en matière de protection et d'aménagement des zones de montagne.
Depuis la loi du 28 décembre 2016, « la République française reconnait la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national [...]. Le développement équitable et durable de la montagne s'entend comme une dynamique de progrès initiée, portée et maîtrisée par les populations de montagne et appuyée par la collectivité nationale, dans une démarche

d'autodéveloppement (article 1er de la loi Montagne modifiée) Les dispositions précitées, insérées dans le code de l'urbanisme (articles L. 122-1 à L. 122-27), visent à maîtriser le développement de l'urbanisation en montagne. À ce titre, elles s'articulent autour des axes suivants :

– préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités pastorales et forestières ;
– préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ;
– réalisation de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.

En outre, elles prévoient un dispositif spécifique aux unités touristiques nouvelles (UTN). La procédure des UTN a pour objet d'encadrer les opérations d'aménagement touristique d'une certaine ampleur réalisées en zone de montagne. Il existe désormais deux catégories d'UTN (article L. 122-16 à L. 122-25 du code de l'urbanisme) :

– les UTN structurantes, dont la liste est fixée à l'article R. 122-8 de ce code et le cas échéant par le document d'orientation et d'objectifs du SCOT ;
– les UTN locales, dont la liste est fixée à l'article R. 122-9 du même code et le cas échéant par le PLU ;

La loi Montagne de 1985 avait mis en place deux procédures de création des UTN. La première permettait aux élus locaux de créer une UTN en l'inscrivant dans un SCOT. La seconde permettait à l'État, en l'absence de SCOT approuvé, de créer des UTN par décision du préfet de région chargé de la coordination dans le massif ou du préfet de département.

Depuis la loi du 28 décembre 2016, l'implantation des UTN doit en principe être prévue par le SCOT pour les UTN structurantes ou par le PLU pour les UTN locales. Par ailleurs, il est possible d'adapter le contenu d'un document d'urbanisme pour permettre l'implantation d'une UTN en utilisant la déclaration de projet (article L. 300-6 du code de l'urbanisme) ou la procédure intégrée (article L. 300-6-1 du même code).

En l'absence de SCOT ou de PLU, la création ou l'extension d'une UTN est soumise à autorisation du préfet coordinateur de massif ou du préfet de département.

**Aménagement et mise en valeur du littoral**

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi littoral » a créé une règlementation de l'urbanisme spécifique aux communes littorales (article L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme). Elle s'applique :

– dans les communes littorales définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement (c'est-à-dire riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs supérieurs à 1 000 hectares ou alors riveraines des estuaires et deltas dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État) ;

– dans les communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande.

Les dispositions relatives au littoral déterminent les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres. Elles portent principalement sur les critères que doivent remplir les opérations d'urbanisation, les opérations d'aménagement et d'ouverture des terrains de camping ou de stationnement de caravanes, la réalisation de nouvelles routes… et sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux (article L. 121-3 du code de l'urbanisme).

Des régimes de protection différents, d'autant plus restrictifs que l'on se rapproche du rivage, s'appliquent de façon cumulative sur le territoire communal dans son ensemble, sur les espaces proches du rivage et sur la bande des cent mètres.

Le régime d'urbanisation est celui de l'extension en continuité des agglomérations et villages existants sur l'ensemble du territoire communal. Ce régime a été modifié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) qui permet d'identifier dans le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et de délimiter dans le plan local d'urbanisme (PLU) des secteurs déjà urbanisés, dits « dents creuses », autres que les agglomérations et villages existants. Dans ces secteurs déjà urbanisés, les constructions et installations peuvent être autorisées à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significatives les caractéristiques de ce bâti (article L. 121-8 du code de l'urbanisme). L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS). Par dérogation au régime d'extension de l'urbanisation en continuité, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées avec l'accord du préfet, après avis de la CDNPS et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Il en est de même pour les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent qui ne sont pas soumis au régime d'extension de l'urbanisation en continuité lorsqu'ils sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation est « limitée, justifiée et motivée » dans le PLU selon des critères liés à

la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (article L. 121-13 du code de l'urbanisme). Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un SCOT ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatibles avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer. La jurisprudence abondante dans ce domaine a permis de préciser le régime d'extension limitée de l'urbanisation.

Sur la bande littorale des cent mètres, les constructions et installations sont interdites en dehors des espaces urbanisés. Les cent mètres sont comptés à partir de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs. Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Enfin des règles de protection spécifiques permettent de protéger les espaces remarques ou caractéristiques et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, les espaces boisés, les créations de nouvelles routes ou encore l'aménagement et l'ouverture de terrain de camping ou de stationnement de caravanes.

**Les sites patrimoniaux remarquables**

Les sites patrimoniaux remarquables ont été créés par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Ce dispositif a pour objectif de protéger et mettre en valeur le patrimoine architectural, urbain et paysager de nos territoires.

Les sites patrimoniaux remarquables sont « les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public ». Les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur peuvent être classés au même titre.

Les sites patrimoniaux remarquables ont été créés pour clarifier la protection en faveur du patrimoine urbain et paysager. Le dispositif permet d'identifier clairement les enjeux patrimoniaux sur un même territoire.

Ces enjeux sont retranscrits dans un plan de gestion du territoire qui peut prendre deux formes :
– soit un plan de sauvegarde et de mise en valeur (document d'urbanisme),

– soit un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (servitude d'utilité publique).

Chacun d'eux constitue un facteur de lisibilité pour les porteurs de projets et les habitants. Les sites patrimoniaux remarquables se substituent aux anciens dispositifs de protection : secteurs sauvegardés ; zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ; aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).
Ces derniers ont été automatiquement transformés par la loi en sites patrimoniaux remarquables. Plus de 800 sites patrimoniaux remarquables ont ainsi été créés dès le 8 juillet 2016.

### La protection des monuments historiques et de leurs abords

*Articles L. 621-1 à L. 621-34 du code du patrimoine*

Deux protections sont possibles au titre de la loi de 1913 modifiée : le classement et l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

#### Les immeubles classés

Sont classés monuments historiques, en partie ou totalité, par les soins de l'autorité administrative, les immeubles dont la conservation présente un intérêt public au point de vue de l'histoire ou de l'art. C'est ainsi que sont notamment compris parmi les immeubles susceptibles d'être classés au titre des monuments historiques :
– les monuments mégalithiques, les terrains renfermant des stations ou gisements préhistoriques ;
– les immeubles dont le classement est nécessaire pour isoler, dégager, assainir ou mettre en valeur un immeuble classé au titre des monuments historiques.
Un immeuble est classé au titre des monuments historiques par décision de l'autorité administrative. Le consentement du propriétaire est nécessaire, sauf si les immeubles appartiennent à l'État ou à un établissement public de l'État. En cas de désaccord du propriétaire (collectivité territoriale ou un de ses établissements publics…), le classement est prononcé d'office par décret en Conseil d'État après avis de la Commission nationale des monuments historiques. Le classement d'office peut donner lieu, sous certaines conditions, à indemnité au profit du propriétaire.
Un immeuble classé ne peut être détruit ou déplacé (même en partie), ni faire l'objet d'une restauration, d'une réparation ou d'une modification quelconque que si l'autorité administrative compétente a donné son accord sur l'opération envisagée.

Le déclassement – total ou partiel – d'un immeuble classé est prononcé par décret en Conseil d'État, soit sur proposition de l'autorité administrative compétente, soit à la demande du propriétaire.
Les règles applicables aux travaux exemptés de permis de construire sur un immeuble classé énoncées à l'article L. 621-10 du code du patrimoine sont abrogés par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme sont entrées en vigueur au 1er octobre 2007 en application du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 relatif au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.
Lorsque la conservation d'un immeuble classé est compromise par l'inexécution des travaux nécessaires, l'autorité administrative peut, après avis de la Commission supérieure des monuments historiques, mettre le propriétaire en demeure de procéder aux travaux en cause. La mise en demeure indique les délais dans lesquels les travaux devront être entrepris, la part qui sera supportée par l'État, laquelle ne peut être inférieure à 50 %, ainsi que les modalités de versement de celle-ci. Le propriétaire peut contester le bien-fondé de la mise en demeure devant le juge administratif.
Les servitudes légales qui peuvent causer la dégradation des monuments ne sont pas applicables aux immeubles classés. Par ailleurs, aucune servitude ne peut être établie par la voie conventionnelle sur un immeuble classé sans l'agrément de l'autorité administrative.
Nul ne peut acquérir de droit par prescription sur un immeuble classé au titre des monuments historiques.
Enfin, un immeuble classé appartenant à l'État, à une collectivité territoriale ou à un établissement public ne peut être aliéné qu'après la saisine de l'autorité administrative qui dispose de deux mois pour formuler ses observations.

**Les immeubles inscrits**

Un immeuble ou une partie d'immeuble appartenant à une personne publique ou privée peut être inscrit, par décision de l'autorité administrative, au titre des monuments historiques s'il présente un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation. Il peut s'agir d'un monument mégalithique, d'une station préhistorique, d'un terrain renfermant des champs de fouille pouvant intéresser la préhistoire, l'histoire, l'art ou l'archéologie.
L'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques est notifiée au propriétaire par l'autorité administrative. Elle entraîne, pour ce dernier, l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble inscrit sans avoir, quatre mois auparavant, avisé cette autorité de son intention de réaliser des travaux en précisant la nature de ces derniers.

L'autorité administrative ne peut s'opposer aux travaux envisagés qu'en engageant la procédure de classement de l'immeuble. Si les travaux ont pour objet, par exemple, d'opérer le morcellement d'une partie de l'immeuble dans le but de vendre les matériaux détachés, l'autorité administrative dispose d'un délai de cinq ans pour se prononcer sur le classement et peut, en attendant, ordonner qu'il soit sursis aux travaux en cause.

### Les dispositions communes aux immeubles classés et aux immeubles inscrits

Le propriétaire ou l'affectataire domanial est responsable de la conservation de l'immeuble classé ou inscrit dont il est propriétaire ou qui lui a été affecté. S'il aliène l'immeuble, il est tenu de faire connaître au futur acquéreur l'existence du classement ou de l'inscription. Bien entendu, toute aliénation d'un immeuble classé ou inscrit doit être notifiée à l'autorité administrative qui a consenti le classement ou l'inscription.

### Les immeubles adossés aux immeubles classés et immeubles situés dans le champ de visibilité des immeubles classés ou inscrits

Un immeuble adossé à un immeuble classé ou un immeuble situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit ne peut faire l'objet d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect, sans une autorisation préalable de l'autorité administrative. Cette mesure s'applique aussi bien aux propriétaires privés qu'aux collectivités et établissements publics.

Cette autorisation est également nécessaire lorsque l'immeuble se trouve dans le champ de visibilité d'un parc ou d'un jardin classé ou inscrit ne comportant pas d'édifice, si le périmètre de protection de ce parc ou de ce jardin a été délimité dans les conditions définies à l'article L. 621-30-1 du code du patrimoine.

### Protection des monuments naturels et des sites

*Articles L. 341-1 à L. 341.22 du code de l'environnement*

**L'inscription** sur la liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque est prononcée par arrêté du ministre chargé des sites et, en Corse, par délibération de l'Assemblée de Corse après avis du préfet. Cette inscription est précédée d'un inventaire au niveau départemental dressé par la commission départementale des sites, perspectives et paysages et sur lequel l'avis des communes concernées a été recueilli.

Les monuments et les sites figurant ou non sur la liste établie par la commission précitée peuvent faire l'objet d'un classement.
Le monument naturel ou le site compris dans le domaine public ou privé d'un département, d'une commune ou d'un établissement est classé par arrêté du ministre chargé des sites en cas d'accord de la personne publique propriétaire et par décret du Conseil d'État, après avis de la commission supérieure des sites perspectives et paysages, dans le cas contraire.

**Sites inscrits**
L'inscription d'un site entraîne l'obligation, pour les intéressés, d'aviser, quatre mois à l'avance, l'autorité administrative de toute intention de travaux sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté d'inscription. Cette obligation ne s'applique pas si les travaux concernent l'exploitation courante des fonds ruraux ou l'entretien normal des constructions.

**Sites classés**
Lorsque l'administration a manifesté l'intention de classer un monument ou un site, le propriétaire ne peut procéder, pendant les douze mois suivant la notification, à aucune modification, sauf autorisation spéciale et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions.
Si l'identité et/ou le domicile du propriétaire sont inconnus, le maire procède à l'affichage de la notification.
Sauf autorisation spéciale, les monuments naturels ou le sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état.

**Pénalités**

*Article L. 341-19 du code de l'environnement*

Cet article prévoit des pénalités pouvant aller, par exemple, jusqu'à 9 000 € pour les infractions aux dispositions en vigueur et affectant les monuments naturels et les sites.

## g. La mobilité et les transports scolaires

Afin de rendre plus efficace la mise en œuvre du droit à la mobilité (articles L. 1111-1 et suivants du code des transports), le cadre de l'exercice de la compétence en matière de transports et de mobilité a été rénové par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, autour du couple intercommunalité-région. Pour ce qui concerne le bloc communal, l'apport de ces nouvelles dispositions consiste en deux évolutions. La première est l'exercice au niveau intercommunal de la compétence en matière d'organisation des mobilités, que confère le statut d'autorité

organisatrice de la mobilité. La seconde est l'extension du contenu de la compétence, jusqu'ici concentrée sur l'organisation de services de transports public de personnes réguliers ou à la demande et de transports scolaire aux mobilités dites « nouvelles ».

### ▷ L'autorité compétente en matière d'organisation de la mobilité

Les dispositions de l'article L. 1231-1, I, du code des transports, confèrent, par principe, la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) à tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi qu'à la métropole de Lyon et, après transfert de la compétence par les EPCI qui en sont membres, aux syndicats mixtes et aux pôles d'équilibre rural et territorial. Les îles maritimes composées d'une seule commune qui n'ont pas mis en œuvre le transfert de la compétence à la région le sont également. Les autres communes sont autorités organisatrices de la mobilité au plus tard jusqu'au 1er juillet 2021.

Pour ce qui concerne les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon, cette compétence est exercée de droit, comme toutes les autres compétences obligatoires de ces établissements. En revanche, pour ce qui concerne ces communautés de communes, les dispositions de l'article L. 1231-1, II, du même code, prévoient un mécanisme original de transfert de la compétence par les communes qui en sont membres.

Lorsque les communes membres d'une communauté de communes n'ont pas transféré à cette dernière la compétence d'organisation de la mobilité à la date de promulgation de la loi d'orientation des mobilités, l'organe délibérant de la communauté de communes et les conseils municipaux de ses communes membres ont jusqu'au 31 décembre 2020 pour délibérer afin d'opérer ce transfert. Elles se prononcent dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, et comprenant nécessairement le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée (article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, renvoyant à l'article L. 5211-5, II, du même code). Si le transfert de la compétence n'aboutit pas, soit que la délibération ne soit pas intervenue avant le 31 décembre 2020, soit qu'elle soit intervenue dans un sens défavorable au transfert, la région exerce de droit, au 1er juillet 2021,

en tant qu'AOM, l'ensemble des attributions relevant de cette compétence sur le territoire de la commune. Toutefois, dans cette hypothèse, la commune peut continuer, après en avoir informé la région, à organiser librement les services qu'elle organisait déjà, à cette date, et à prélever le versement destiné au financement des services de mobilité.

Si cette commune a transféré sa compétence d'organisation de la mobilité à un syndicat mixte, ce syndicat demeure compétent sur le périmètre de la commune.

Dans cette hypothèse, toujours, la communauté de communes pourra délibérer pour demander à la région le transfert de la compétence d'organisation de la mobilité, en cas de fusion avec une autre communauté de communes ou si elle a délibéré en vue de créer ou d'adhérer à un syndicat mixte, fermé (article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales) ou ouvert (article L. 5721-2 du même code), compétent en matière de mobilité. Cette délibération doit intervenir dans un délai d'un an à compter de l'arrêté décidant de la fusion (article L. 5211-41-3, II., du même code) ou de la délibération de création du syndicat mixte ou de son adhésion.

Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut confier sa compétence en matière d'organisation de la mobilité à un syndicat mixte, fermé (article L. 5711-1 du CGCT) ou ouvert (article L. 5721-2 du même code) ou à un pôle d'équilibre territorial et rural (article L. 5741-1 du même code), qui acquièrent de ce fait, la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité.

Outre l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité dans le ressort territorial d'une communauté de communes qui ne se serait pas vue transférer la compétence par ses communes avant fin 2020 ou dans les communes visées à l'article L. 5210-1-1 V, à la demande de ces dernières, la région est également compétente pour les services de mobilité d'intérêt régional (article L. 1231-3). Elle peut déléguer sa compétence, à la fois sur les services qu'elle exerce en tant qu'AOM dans le ressort territorial d'une communauté de communes ou d'une commune visée à l'article L. 5210-1-1 V, aussi bien que ceux d'intérêt régional en tout ou partie, y compris à un groupement européen de coopération territoriale créé dans le ressort territorial de la région.

Île-de-France Mobilités demeure la seule autorité organisatrice de la mobilité sur le territoire de la région Île-de-France (article L. 1241-1 du code des transports). De la même manière, un établissement public local devrait devenir

autorité organisatrice de la mobilité sur le ressort de l'actuel syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL).

## ▷ La planification, le suivi et l'évaluation de la politique de mobilité

### Objectifs et portée juridique du plan de mobilité*

Les dispositions des articles L. 1214-1 et suivants du code des transports fixent le contenu des obligations en matière de planification de la mobilité. En effet, l'AOM est chargée d'élaborer un plan de mobilité, qui détermine les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement dans son ressort territorial. Cette élaboration doit tenir compte de la diversité des composantes du territoire, ainsi que des besoins de la population, en lien avec les collectivités territoriales limitrophes. Les objectifs de ce plan sont détaillés à l'article L. 1214-2 du code des transports et les rapports de compatibilité de ce plan avec les autres documents stratégiques ou d'occupation des sols, de même qu'avec les actes pris au titre du pouvoir de police du stationnement, les actes relatifs à la gestion du domaine public routier et les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, sont prévus aux articles L. 1214-5 à L. 1214-7, du même code.

Le plan de mobilité est obligatoire dans les ressorts territoriaux des AOM inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement. Cette obligation ne concerne pas les communautés de communes autorités organisatrices de la mobilité, qui ont toutefois la faculté de réaliser un tel plan (article L. 1214-3 du code des transports).

### Élaboration, révision et modification du plan de mobilité

• *En dehors de la région Île-de-France*

Aux termes de l'article L. 1214-14 du code des transports, le plan de mobilité est élaboré à l'initiative de l'autorité organisatrice de la mobilité et associe les services de l'État, les régions, les départements, les gestionnaires d'infrastructures de transports localisées dans le périmètre du plan et, le cas échéant, le président de l'établissement public chargé de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (article L. 143-16 du code de l'urbanisme). Les représentants des professions et des usagers des transports, ainsi que

* Le plan de déplacement urbain devient plan de mobilité au 1er janvier 2021.

les associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement sont consultées, à leur demande, sur le projet. Le projet de plan de mobilité est arrêté par l'organe délibérant de l'AOM et soumis, pour avis, aux conseils municipaux, départementaux et régionaux, aux autorités organisatrices de la mobilité limitrophes, ainsi qu'aux autorités administratives compétentes de l'État concerné dans un délai et des conditions fixées par voie réglementaire. Il est ensuite soumis à une enquête publique avant approbation par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de la mobilité.

Lorsque le ressort territorial d'une ou de plusieurs autorités organisatrices de la mobilité est inclus dans sa totalité, dans le ressort territorial d'un établissement public chargé de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (article L. 143-16 du code de l'urbanisme), la compétence de ce dernier peut être élargie à l'élaboration du plan de mobilité de ces AOM (article L. 1214-19 du code des transports).

• *En région Île-de-France*
La région Île-de-France dispose d'un régime dérogatoire en matière d'élaboration du plan de mobilité. Celui-ci est élaboré ou révisé à l'initiative de l'établissement public Île-de-France Mobilités, qui associe les services de l'État à son élaboration (article L. 1214-24 du code des transports). Le projet de plan de mobilité est arrêté par le conseil régional Île-de-France sur proposition du Syndicat des transports d'Île-de-France. Le conseil régional soumet le projet, pour avis, aux conseils municipaux et départementaux concernés ainsi qu'aux organes délibérants des groupements de collectivités territoriales compétents en matière de déplacements. Il est ensuite soumis à enquête publique avant approbation par le Conseil régional d'Île-de-France qui recueille l'avis préalable des autorités compétentes de l'État (article L. 1214-26 du même code). Si le conseil régional d'Île-de-France et l'État ne sont pas parvenus à un accord ou si sa mise en œuvre serait de nature à compromettre gravement la réalisation ou l'exploitation d'une infrastructure de transports d'intérêt national ou la réalisation d'une opération d'intérêt national, le projet de plan de mobilité est approuvé par décret en Conseil d'État (article L. 1214-27 du même code).

Le plan de mobilité de la région Île-de-France peut-être complété, en certaines de ses parties, par des plans locaux de mobilité qui en détaillent et précisent le contenu (article L. 1214-30 du code des transports). Ces plans

sont élaborés à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte, le périmètre sur lequel il est établi étant arrêté par le représentant de l'État dans le ou les départements concernés et dans des conditions prévues aux articles L. 1214-31 et suivants du code des transports).

• *Élaboration, révision et modification du plan de mobilité simplifié.*
Depuis le vote de la loi d'orientation des mobilités, les articles L. 1214-36-1 et suivants du code des transports permettent l'adoption d'un plan de mobilité simplifié, pour les autorités organisatrices de la mobilité qui n'ont pas l'obligation d'adopter un plan de mobilité.

### ▷ L'organisation et la contribution au développement des services de mobilité

Les dispositions de l'article L. 1231-1-1 du code des transports fixent le contenu de la compétence en matière d'organisation de la mobilité. L'AOM est compétente, sur son ressort territorial, pour organiser des services réguliers et à la demande de transport public de personnes, ainsi que les services de transport scolaire. Elle peut également organiser ou contribuer au développement des services relatifs aux mobilités actives et aux usages partagés des véhicules à moteur.
Par ailleurs, l'AOM peut également offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite. Elle a la faculté de mettre en place un service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants. Enfin, elle a la possibilité d' organiser ou contribuer au développement des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement.

#### Focus sur l'organisation des services de transports scolaires

• *En dehors de la région Île-de-France*
Les transports scolaires sont des services réguliers publics dont l'organisation et le fonctionnement relèvent de la région, qui consulte, à leur sujet les conseils départementaux de l'éducation nationale intéressés (article L. 3111-7 du code des transports). Toutefois, à l'intérieur des périmètres de transports urbains, devenus depuis des ressorts territoriaux, cette responsabilité est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation de la mobilité. C'est elle qui apprécie l'opportunité de recourir à des services de

transport scolaire ou à d'autres services réguliers de transport public de personnes, en tenant compte des enjeux de qualité et de sécurité du transport des élèves.

L'autorité organisatrice peut ouvrir les services de transport scolaire à d'autres usagers sous réserve que cette ouverture n'ait pas de conséquences sur la qualité du service pour les élèves (même article).

Si elles n'ont pas décidé de la prendre en charge elles-mêmes, la région ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent confier par convention, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales. L'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peut également confier, dans les mêmes conditions, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à la région (article L. 3111-9 du code des transports).

• *En région Île-de-France*
La région Île-de-France dispose d'un régime dérogatoire en matière d'organisation des services de transports scolaires. Ainsi, l'article L. 3111-14 du code des transports dispose que l'établissement public Île-de-France Mobilités est responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires sur le territoire de la région et consulte à leur sujet, au moins une fois par an, le conseil interacadémique d'Île-de-France, institué par l'article L. 234-8 du code de l'éducation. Il précise, par ailleurs, qu'il peut ouvrir les services de transport scolaire à d'autres usagers sous réserve que cette ouverture n'ait pas de conséquences sur la qualité du service pour les élèves et qu'il apprécie l'opportunité de recourir à des services de transport scolaire ou à d'autres services réguliers de transport public de personnes, en tenant compte des enjeux de qualité et de sécurité du transport des élèves.

Île-de-France Mobilités peut confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des départements ou à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales. Les départements de la région Île-de-France qui bénéficient d'attributions déléguées par Île-de-France Mobilités en matière d'organisation et de transports scolaires peuvent également déléguer, par convention, tout ou partie de ces attributions à d'autres

collectivités territoriales ou d'autres groupements de collectivités ou à des personnes morales de droit public ou de droit privé, sur des périmètres ou pour des services définis d'un commun accord (article L. 3111-15 du code des transports).

Enfin, les frais de transport individuel des élèves handicapés vers les établissements scolaires et des étudiants handicapés vers les établissements universitaires rendus nécessaires du fait de leur handicap sont supportés par Île-de-France Mobilités (article L. 3111-16 du même code).

## 2. AMÉNAGER VOTRE COMMUNE

### a. Piloter l'urbanisme

L'urbanisme est un des domaines majeurs décentralisés aux communes et à leurs groupements par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Si l'État a gardé un certain nombre de pouvoirs – dont l'exercice du contrôle de légalité – les communes et les établissements publics à fiscalité propre disposent de la compétence de principe en matière de documents d'urbanisme, d'aménagement urbain (ZAC et droits de préemption) ainsi que de permis de construire et d'autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol.

#### ▷ Les documents d'urbanisme et les règles générales d'urbanisme

**Le schéma de cohérence territoriale**

*Articles L. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme*

*1) Le contenu*

• Le schémas de cohérence territoriale (SCOT) a succédé, depuis de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, au schéma directeur décentralisé datant de 1983.

• Il s'agit d'un document de planification qui fixe, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, un projet d'aménagement et de développement durables pour rendre cohérentes les différentes politiques urbaines des collectivités concernées. Il respecte les principes généraux de l'urbanisme énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme. En matière d'aménagement et de protection du littoral, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et

du numérique dite loi ELAN a confié un nouveau rôle au SCOT. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés dit « dents creuses » en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire (article L. 121-3 du code de l'urbanisme).

Le SCOT contient un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables et un document d'orientation et d'objectifs.

Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir les deux autres documents. Il s'appuie sur un diagnostic du territoire concerné établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. En matière de déplacement, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement.

Enfin, le document d'orientation et d'objectif (DOO) détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit également :
– les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation ;
– les grands projets d'équipement et de services ;
– les secteurs où l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs ;
– les secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées.

Le DOO est opposable aux plans locaux d'urbanisme (PLU), programme local de l'habitat, plan de déplacements urbains et cartes communales, ainsi qu'aux principales opérations d'aménagement (ZAD, ZAC, lotissements de plus de 5 000 m², réserves foncières de plus de 5 ha…).

• Le SCOT doit prendre en compte les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements et services publics et les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Il doit être compatible notamment avec les chartes de parcs naturels régionaux ou de parcs nationaux ainsi qu'avec les objectifs de gestion des risques d'inondation et les orientations fondamentales définies par les plans de gestion des risques d'inondation.

• Dans les communes qui ne sont pas couvertes par un SCOT, le plan local d'urbanisme (PLU) ne peut plus être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser ou une zone naturelle, agricole ou forestière (article L. 142-4 du code de l'urbanisme). Dans ces mêmes communes et à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes après l'entrée en vigueur de la loi du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat », il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale ou d'autorisation de création de salles de spectacles cinématographiques.

Toutefois, il peut être dérogé aux dispositions précitées, soit avec l'accord du préfet donné après avis de la CDPENAF, soit lorsque le périmètre du SCOT incluant la commune a été arrêté avec l'accord de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou du syndicat mixte compétent.

*2) La procédure*

• Le SCOT est élaboré par un EPCI ou par un syndicat mixte composé de communes et d'EPCI compétents compris dans le périmètre du schéma. L'EPCI ou le syndicat mixte est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du SCOT. Les services de l'État, le département et la région sont associés à l'élaboration du SCOT.

• Le périmètre d'un SCOT délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre concerne des EPCI compétents en matière de SCOT, il recouvre la totalité du périmètre de ces EPCI. Le périmètre prend en compte notamment les périmètres des groupements de communes, des agglomérations, des pays, des parcs naturels, des plans de déplacements urbains, les programmes locaux d'habitat.
Après que l'élaboration du SCOT a été prescrite par l'établissement compétent, le projet de SCOT est arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI précité,

puis transmis pour avis aux personnes publiques associées, aux communes et, le cas échéant, aux EPCI membres, ainsi qu'aux organismes et personnes concernées. Les avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans les trois mois suivant la transmission du projet. Ce projet, auquel sont annexés les avis des personnes publiques concernées (communes, EPCI...), est soumis à enquête publique. À l'issue de l'enquête, le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des observations recueillies, est transmis au préfet ainsi qu'à toutes les parties concernées. La délibération approuvant le schéma devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet, sauf si ce dernier notifie au président de l'EPCI, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma(1° et 2° de l'article L. 143-25 du code de l'urbanisme). Ainsi, le préfet peut s'opposer à ce qu'un SCOT devienne exécutoire notamment s'il autorise une consommation excessive de l'espace en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou s'il ne prend pas suffisamment en compte la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques. L'acte devient exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération approuvant les modifications.

• Le SCOT peut être révisé ou modifié.

Six ans au plus après la délibération portant approbation du SCOT, l'EPCI procède à une analyse des résultats de l'application du schéma et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

## Les plans locaux d'urbanisme

*Articles L. 151-1et suivants du code de l'urbanisme*

*1) Le contenu*

• Les plans locaux d'urbanisme ont succédé, depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux « Plans d'Occupation des Sols » (POS) décentralisés en 1983. Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle de l'intercommunalité ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

Le PLU doit, sur son périmètre, respecter les principes généraux énoncés aux articles L. 101- à L. 101-3du code de l'urbanisme et déterminer les conditions d'un aménagement de l'espace respectueux des principes du développement durable en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins en matière

d'habitat et d'équipements publics, d'activités économiques, commerciales ou touristiques, de sport, et de culture.

Le PLU comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des annexes (servitudes d'utilité publique, etc...). Lorsqu'il tient lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacements urbains, il comprend également un programme d'orientations et d'actions.
Chacun de ces documents peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. Ce document de synthèse de l'aménagement relatif notamment à des quartiers à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager intègre les dispositions des programmes locaux de l'habitat et des plans de déplacements urbains, dans le cas où le PLU est élaboré au niveau intercommunal.

• Le rapport de présentation, en s'appuyant sur un diagnostic territorial, explique les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et doit justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace.

Le PADD expose le projet d'urbanisme de l'EPCI ou de la commune, et définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il arrête les orientations générales d'aménagement et fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace.

Dans le respect du PADD, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), propres à certains quartiers ou secteurs, permettent à la collectivité de prévoir des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, en fixant les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement. Dans le cadre d'un PLUI, elles tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH) et le cas échéant, si la collectivité est autorité organisatrice de transport urbain (AOTU), de plan de déplacements urbains (PDU). Les projets d'aménagement et d'urbanisation devront être compatibles avec le contenu de ces OAP.

Le PLU comporte **un règlement** fixant les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol permettant d'atteindre les objectifs. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées. Il fixe les servitudes d'utilisation des sols (et peut aller à ce titre jusqu'à instituer des interdictions de construire) et délimite les zones du PLU (zones urbaines, à urbaniser, naturelles, etc.). Le règlement fixe également les règles relatives à l'usage des sols et à la destination des constructions, il peut déterminer les caractéristiques architecturales, urbaines et écologiques des constructions (aspect extérieur des constructions, performance énergétique des constructions, etc.). Enfin, le règlement contient des règles relatives à l'équipement des zones (tracé des voies de circulation, desserte par les voies et réseaux) et peut également fixer des emplacements réservés à certains ouvrages.

**Les annexes** comprennent un certain nombre d'indications ou d'informations reportées pour information dans le PLU, et plus particulièrement :
– les servitudes d'utilité publique (Plan d'exposition au bruit, Plans de prévention des risques),
– les périmètres reportés à titre informatif, comme les zones d'aménagement concerté ou les zones où un droit de préemption s'applique,
– les schémas de réseaux d'eau potable et d'assainissement,
– toute information nécessaire à la bonne compréhension des choix faits dans le PLU.

Il ne peut être dérogé aux règles et servitudes définies par un PLU. Toutefois, des adaptations mineures, rendues nécessaires par la nature du sol, le caractère des constructions, la configuration des parcelles ou le corollaire des constructions avoisinantes sont admises.

• Le PLU doit être compatible, s'il y a lieu, avec les dispositions du SCOT, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional ainsi que du plan des déplacements urbain et du programme local d'habitat et avec les schémas d'aménagement et de gestions relatifs à l'eau. Il doit être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI). Il doit prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux.

Le SCOT demeure néanmoins le principal document supra-communal auquel le PLU doit se référer lorsqu'il existe, puisqu'il assure la prise en

compte de la plupart des documents de rang supérieur et peut fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs aux collectivités dans l'aménagement de leur territoire. En l'absence d'un SCOT, le PLU devra assurer la prise en compte et la compatibilité directe avec les plans et programmes de rang supérieur.

Dans certaines zones, le PLU peut comporter des prescriptions particulières. Par exemple :

– **dans les zones urbaines :** le PLU peut, sous certaines conditions, instituer des servitudes consistant à :
  - interdire des constructions ou des installations d'une superficie à un seuil défini par règlement ;
  - réserver des emplacements, dans le respect des objectifs de mixité sociale, pour la construction de logements ;
  - délimiter des terrains pour la réalisation de voies et d'ouvrages publics, d'installations d'intérêt général, d'espaces verts… ;
– **dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) :** le PLU précise les données relatives aux espaces publics à créer, modifier… ainsi que la localisation des principaux ouvrages publics, des installations d'intérêt général et des espaces verts. Par ailleurs, il peut, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments, déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot.
– **dans les zones à protéger pour la qualité de leur paysage :** le PLU peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de constructions résultant du coefficient d'occupation du sol pour l'ensemble de la zone pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement de constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone.

*2) La procédure*

• Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en matière de PLU ou de la commune. La loi Grenelle II privilégie le niveau intercommunal en posant le principe selon lequel le PLU est élaboré par un EPCI, en concertation avec les communes membres. Si la compétence PLU était déjà obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles, c'est la loi ALUR du 24 mars 2014 qui a rendu les communautés de communes et les communautés d'agglomération compétentes de plein droit en matière de planification urbaine, dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi sauf si 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent (minorité de blocage). Si le transfert de compétences n'a pas lieu dans ce délai de trois ans, il aura lieu le premier jour de l'année suivant l'élection de la communauté consécutive

au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, sauf si les communes s'y opposent dans les conditions décrites ci-dessus (article 136 de la loi ALUR).
En principe, le PLU couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI compétent ou de la commune. Pour autant, le code de l'urbanisme prévoit de nombreux aménagements à la couverture intégrale du territoire. La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, autorise les EPCI comportant au moins 50 communes à élaborer plusieurs PLU infra-communautaires, regroupant chacun plusieurs communes ou une communes nouvelles, dont l'ensemble couvre l'intégralité de son territoire (article L. 154-1 du code de l'urbanisme). La même loi a également accru les capacités d'intervention des maires dans la procédure du PLUi.

Le PLU est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI compétent en matière de PLU (ou à défaut la commune). L'organe délibérant de l'EPCI arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale rassemblant l'ensemble des maires des communes membres.

La délibération prescrivant l'élaboration du PLU et précisant les modalités de concertation est notifiée aux personnes publiques associées (préfet, président du conseil régional, président du conseil général, président de l'EPCI compétent en matière de SCOT, responsables de l'organisation des transports urbains, présidents de chambres consulaires…). Les services de l'État sont associés à l'élaboration du projet de PLU à l'initiative du maire ou à la demande du préfet. Un débat a lieu sur les orientations générales du PADD avant l'examen du projet de PLU.

Le projet de PLU est arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal, puis est soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi, qu'à leur demande, aux communes limitrophes, aux EPCI directement intéressés, etc.

Le projet de PLU arrêté est soumis à enquête publique par le président de l'EPCI compétent ou le maire de la commune. À l'issue de l'enquête, le PLU, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport de la commission d'enquête, est approuvé soit par l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des suffrages exprimés, après présentation de ces avis en conférence intercommunale, soit par le conseil municipal.

Dans les communes non couvertes par un SCOT, le PLU est publié et devient exécutoire un mois après sa transmission au préfet, sauf si ce dernier notifie au maire, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan notamment lorsque le PLU compromet gravement les principes énoncés aux articles L. 101- à L. 101-3du code de l'urbanisme, est contraire à un projet d'intérêt général, autorise une consommation excessive de l'espace ou est de nature à compromettre la réalisation d'un PLH ou d'un SCOT en cours d'établissement. Dans ce cas, l'acte devient exécutoire dès publication et transmission au préfet de la délibération approuvant les modifications.

Le PLU est modifié ou révisé par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI compétent ou du conseil municipal après enquête publique. La procédure de révision s'impose notamment lorsque l'EPCI ou la commune essayent de changer les orientations du PADD ou de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle ou forestière ou est de nature à induire de grands risques de nuisance. Le PLU peut être modifié selon une procédure simplifiée notamment pour rectifier une erreur matérielle.

• Au plus tard neuf ans après l'approbation ou la dernière révision d'un PLU, l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal est tenu d'organiser un débat, le cas échéant après avis des communes membres, sur les résultats de l'application de ce plan au regard de ses objectifs. L'analyse des résultats donne lieu également à une délibération de l'organe délibérant, après avis des communes membres, ou du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan. Lorsque le PLU tient lieu de programme local de l'habitat, cette analyse des résultats a lieu au plus tard tous les six ans.

Lorsqu'un PLU doit être rendu compatible avec des documents supérieurs (SCOT, schéma de mise en valeur de la mer, charte de parc national ou régional…) ou avec les dispositions spécifiques aux zones de montagne et au littoral ou pour permettre la réalisation d'un nouveau projet d'intérêt général, le préfet en informe l'EPCI compétent ou la commune concernée. Dans le délai d'un mois, l'EPCI ou la commune doit faire connaître à l'autorité administrative compétente de l'État s'il entend procéder à la révision ou modification nécessaire. À défaut d'accord dans ce délai sur l'engagement de la procédure de révision ou de modification ou à défaut de délibération approuvant la révision ou la modification du plan à l'issue d'un délai de six mois, le préfet engage et approuve la mise en compatibilité du plan

• Le PLU peut être également mis en compatibilité pour déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet afin de permettre la réalisation d'un

projet public ou privé de travaux, d'une construction ou opération d'aménagement présentant un caractère d'utilité publique ou d'intérêt général.

### Les cartes communales

*Articles L. 160-1 et suivants du code de l'urbanisme*

• Les communes ou les EPCI compétents non dotés d'un PLU peuvent élaborer, une carte communale précisant les modalités d'application des règles générales d'urbanisme. La carte communale offre à la commune la possibilité d'échapper à l'application de la règle de constructibilité limitée prévue par l'article L. 111-3. Elles comportent un rapport de présentation, un ou plusieurs documents graphiques et en annexe les servitudes d'utilités publiques affectant l'utilisation du sol.

• Les cartes communales délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où elles ne sont pas admises, à l'exception des travaux réalisés sur des constructions existantes ou des constructions et réalisations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole ou forestière ou à la mise en valeur des ressources naturelles.
Les cartes communales sont soumises pour avis à la chambre d'agriculture et à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

• Les cartes communales sont approuvées, après enquête publique, par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent, puis par le préfet qui dispose d'un délai de deux mois. À l'expiration de ce délai, les cartes sont réputées approuvées.

Les cartes communales doivent respecter les principes généraux énoncés aux articles L. 101- et L. 101-2du code de l'urbanisme, comme tous les autres documents d'urbanisme, notamment la gestion du sol.

Elles doivent être compatibles avec les dispositions des documents supérieurs que sont notamment le SCOT, le schéma de secteur, la charte de parc naturel régional, le plan de déplacements urbains ou le programme local de l'habitat… Elles doivent également être compatibles, si tel est le cas avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux, définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux prévus par le code de l'environnement, ainsi qu'avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation. Si l'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'une carte communale, celle-ci doit, si nécessaire, être rendue compatible dans le délai de trois ans.

• Une carte communale peut faire l'objet d'une procédure de révision selon les modalités prévues pour son élaboration initiale. La carte communale peut également faire l'objet d'une modification simplifiée lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale envisage de rectifier une erreur matérielle.

## Les règles générales d'urbanisme

*Articles L. 111-1et suivants et R. 111-1 à R. 111-24 du code de l'urbanisme*

• Les règles générales d'urbanisme (dites RNU) sont, d'une part, celles qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire et qui peuvent être d'ordre public, et, d'autre part, celles qui s'appliquent en cas d'absence d'un PLU, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale.

Ces règles générales d'urbanisme portent notamment sur :
– la localisation et la desserte des constructions et aménagement (prise en compte de la sécurité, de la salubrité, des mesures du bruit et de la voirie et des réseaux divers) ;
– les conditions d'implantation et la densité des constructions ;
– les règles relatives à l'aspect des constructions (notamment pour préserver les sites et les paysages naturels, agricoles ou urbains).

• La règle de constructibilité limitée prévue à l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme ne s'applique qu'en l'absence de PLU ou de carte communale opposable aux tiers ou tout document d'urbanisme en tenant lieu. La règle ne produit ses effets qu'en dehors des parties actuellement urbanisées (PAU) de la commune. Cette notion est précisée par le juge qui prend en considération le nombre suffisant de constructions groupées, la localisation par rapport aux secteurs de constructions agglomérées, le caractère du secteur concerné et la desserte du terrain.

L'application de la règle entraîne une inconstructibilité des terrains situés hors des parties actuellement urbanisées hormis dans certains cas :
– l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension des constructions existantes ;
– les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueils ou de passage de gens de voyage, à la mise en œuvre des réserves naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;
– les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;

– les constructions ou installations sur délibération motivée de la commune, visant à éviter une diminution de la population de la commune dès lors qu'elles ne portent pas atteinte notamment à la sauvegarde des paysages et des espaces naturels ainsi qu'à la salubrité et à la sécurité publiques.

## ▷ L'aménagement urbain

### Les zones d'aménagement concerté

*Articles L. 311-1 et suivants du code de l'urbanisme*

• Une ZAC est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique, ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains, notamment ceux acquis ou à acquérir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

• La ZAC est créée par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de ZAC.

Les ZAC réalisées à l'initiative de l'État, des régions, des départements ou de leurs établissements publics ou concessionnaires ainsi que celles situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national sont créées par le préfet. Préalablement à la création, le préfet sollicite l'avis de l'organe délibérant de la ou des communes ou de l'EPCI concernés. L'avis est réputé émis à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la réception du dossier de création par le maire ou le président de l'EPCI.

• La commune ou l'EPCI ayant pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de création approuvé par son organe délibérant.

Le dossier de création de la ZAC comprend notamment un rapport de présentation, un plan de situation, un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone, une étude d'impact. Le rapport expose l'objet et la justification de l'opération, comporte une description du site et de son environnement, indique le programme prévisionnel des constructions à édifier dans la zone, précise les motifs pour lesquels, au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur et de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain, le projet a été retenu.

La délibération approuvant le dossier précité porte création de la ZAC. Elle en détermine le périmètre ou les périmètres, indique le programme global prévisionnel des constructions à réaliser à l'intérieur de la zone, mentionne

le mode de réalisation choisi et précise le régime applicable au regard de la taxe locale d'équipement.

• L'aménagement et l'équipement de la zone sont conduits dans le respect des règles d'urbanisme applicables dont celles relatives au PLU si la commune est dotée de ce plan. Ils sont :
– soit conduits directement par la personne publique qui a pris l'initiative de sa création ;
– soit confiés par cette même personne à un établissement public y ayant vocation ou à une société d'économie mixte ou à une personne publique ou privée dans le cadre d'une convention.

• La modification d'une ZAC est prononcée dans les mêmes formes que pour la création de la zone. La suppression d'une ZAC est prononcée par l'autorité compétente pour créer la zone, sur proposition ou après avis de la personne publique ayant pris l'initiative de la création.

### Les droits de préemption

*Articles L. 210-1, L. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme*

Les droits de préemption sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, de certaines actions et opérations (mise en œuvre d'un projet urbain, du renouvellement urbain, d'une politique locale de l'habitat, de mesures en faveur des activités économiques, du développement des loisirs et du tourisme, de la réalisation d'équipements collectifs, de la lutte contre l'insalubrité) ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions et opérations.

*1) Le droit de préemption urbain*
Les communes dotées d'un POS rendu public ou d'un PLU approuvé peuvent instituer, par délibération, un droit de préemption urbain (DPU), lorsqu'il n'a pas été créé de zone d'aménagement différé (ZAD) ou de périmètre provisoire de ZAD :
– sur tout ou partie des zones urbaines (U) et d'urbanisation future (AU) délimitées par ce plan ;
– sur les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines ;
– dans les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), dans lesquels les aménagements ou constructions sont interdits ou subordonnés à des restrictions ;
– les zones soumises aux servitudes dites « d'inondation » prévues par l'article L. 211-12 du code de l'environnement ;
– tout ou partie des territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

Elles peuvent déléguer leurs droits à l'État, aux collectivités locales, aux établissements publics y ayant vocation (notamment les établissements publics fonciers) ou aux concessionnaires d'une opération d'aménagement.

Les communes ayant une carte communale approuvée peuvent, par délibération, instituer un droit de préemption urbain en vue de la réalisation d'un équipement ou d'une opération d'aménagement dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte.

Les communes faisant partie d'un EPCI y ayant vocation peuvent, en accord avec l'établissement, leur déléguer leurs compétences. Toutefois, lorsqu'un EPCI est compétent de par la loi ou ses statuts en matière de documents d'urbanisme et de ZAC, il est compétent de plein droit en matière de droit de préemption urbain.

Les collectivités titulaires du droit de préemption urbain peuvent légalement l'exercer si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date. Toute décision de préemption doit être motivée et mentionner l'objet pour lequel le droit est exercé.

*2) Les zones d'aménagement différé*

*Articles L. 212-1 et suivants du code de l'urbanisme*

Les zones d'aménagement différé (ZAD), qui constituent un instrument d'action de l'État, peuvent être créées par décision motivée du préfet, sur proposition ou après avis de la commune ou l'EPCI compétent. La ZAD est créée par décret en Conseil d'État en cas d'avis défavorable de la commune ou de l'EPCI compétent. Le préfet peut également délimiter un périmètre provisoire de ZAD. Il convient de noter qu'en cas de création d'une ZAD ou d'un périmètre provisoire de ZAD, les zones concernées du POS ou du PLU ne sont plus soumises au droit de préemption urbain.

Un droit de préemption est ouvert, dans les ZAD, à la collectivité ou à l'établissement public y ayant vocation, soit, sous certaines conditions, à une société d'économie mixte. L'acte créant la zone désigne le titulaire du droit de préemption.

*3) Le droit de préemption commercial*

*Articles L. 214-1 et suivants et R. 214-1 et suivants du code de l'urbanisme*

**Ce droit de préemption vise notamment à maintenir les petits commerces de proximité en centre-ville.**

Le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, à l'intérieur duquel sont soumises au droit de préemption institué par les articles L. 214-1 et suivants du code de l'urbanisme les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux. La cession des murs, même si elle est réalisée en même temps que la cession du fonds, relève du droit de préemption urbain.
À la différence du droit de préemption urbain, la commune ne doit pas nécessairement être dotée d'un PLU approuvé pour instituer un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat.

La commune, ou l'EPCI à qui elle aurait délégué la compétence pour délimiter ce périmètre de sauvegarde, ne reste toutefois propriétaire que provisoirement des biens préemptés par ce biais. En effet, le titulaire du droit de préemption est tenu, dans un délai de deux ans à compter de la prise d'effet de l'aliénation à titre onéreux, de les rétrocéder à une entreprise en vue d'une exploitation destinée à préserver la diversité et à promouvoir le développement de l'activité commerciale et artisanale dans le périmètre concerné.

## ▷ Les permis de construire et autres autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol

La réforme des permis de construire et des autres autorisations d'urbanisme, issue de l'ordonnance du 8 décembre 2005 entrée en vigueur le 1er octobre 2007, a simplifié les différents mécanismes de contrôle des constructions et des aménagements. C'est ainsi que les onze régimes différents d'autorisation et les quatre régimes de déclaration précédents ont été regroupés en trois autorisations (permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir) et une déclaration préalable.

### Le champ d'application

*Article L. 421-1 et suivants du code de l'urbanisme*

Toutes les constructions neuves sont soumises au permis de construire, y compris celles ne comportant pas de fondations. Par ailleurs, relèvent du permis d'aménager notamment certains lotissements, les installations et travaux divers, l'aménagement d'un parc résidentiel de loisirs et l'aménagement d'un terrain de camping ou caravanes ou de plus de vingt personnes ou de plus de six tentes.

Le permis de démolir est obligatoire pour les constructions relevant d'une protection particulière (bâtiments inscrits au titre des monuments

historiques) ou situé dans des secteurs à enjeux (secteurs sauvegardés, sites). Le conseil municipal a la faculté d'instaurer le permis de démolir sur tout ou partie du territoire communal.

Le régime de la déclaration préalable s'applique aux travaux, installations et aménagements de moindre importance, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, notamment les aménagements de terrain de camping ne nécessitant pas un permis d'aménager.
Le régime d'exemption concerne les constructions, aménagements, installations et travaux de très faible importance et ceux dont la durée de maintien en place est faible. Leur liste est également fixée par décret en Conseil d'État. Les travaux couverts par l'exemption ne sont pas dispensés de l'obligation de conformité aux règles d'urbanisme relatives à l'utilisation des sols.

**La compétence**

• L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire est le maire, au nom de la commune, dans les communes dotées d'un PLU, d'un document d'urbanisme ou d'une carte communale, et le préfet ou le maire au nom de l'État dans les autres communes.

Par exception à ce qui précède, l'autorité administrative de l'État (maire ou préfet) est compétente pour se prononcer au nom de l'État sur certains projets. Il en est notamment ainsi pour :

– les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires ainsi que pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales ;
– certains ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ;
– les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national ;
– les opérations ayant fait l'objet d'une convention en application du code de la construction et de l'habitation pour la réalisation de logements sociaux (article 302-9-1 dudit code).

Préalablement à la prise de décision, le préfet, lorsqu'il est compétent, recueille l'avis du maire ou du président de l'EPCI concerné.

• Si la commune fait partie d'un EPCI, elle peut, en accord avec ce dernier, lui déléguer sa compétence en matière de permis de construire et des autres actes relatifs à l'utilisation du sol. Cette délégation de compétence doit être confirmée après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de l'établissement public. Dans ce cas, la

délivrance des permis et des autres actes relève de la compétence du président de l'EPCI au nom de cet établissement, étant précisé que le maire doit donner son avis sur chaque demande de permis et chaque déclaration préalable.

• Le maire ou le président de l'EPCI concerné doit recueillir l'avis conforme du préfet avant de délivrer le permis et les autres actes lorsque le projet de construction est situé sur une partie du territoire de la commune non couverte par un PLU, une carte communale ou un document d'urbanisme en tenant lieu. Il en est de même lorsque le projet est situé dans un périmètre où certaines mesures de sauvegarde sont applicables lorsque ce périmètre a été institué à l'initiative d'une personne autre la commune.

Il en est de même pour les demandes de permis et déclarations postérieures à l'abrogation, la constatation d'illégalité par l'autorité compétente ou la juridiction administrative ou, encore, l'annulation par la voie juridictionnelle, d'un PLU, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, lorsque l'abrogation, la constatation ou l'annulation n'a pas pour effet de remettre en vigueur un document d'urbanisme antérieur.

• Lorsque le maire ou le président de l'EPCI est intéressé au projet faisant l'objet de la demande de permis de construire, soit en son nom personnel, soit comme mandataire, l'organe délibérant concerné doit désigner un autre de ses membres pour prendre la décision.

**L'instruction et la décision**

• Lorsque la décision est prise au nom de la commune ou de l'EPCI, l'instruction est faite au nom et sous l'autorité du maire ou du président de l'EPCI. Dans ce cas, l'autorité compétente peut charger des actes d'instruction :
– les services de la communes ou de l'EPCI compétent ;
– les services d'une autre collectivité territoriale ;
– les services d'un syndicat mixte ;
– une agence départementale ;
– les services de l'État lorsque la commune ou l'EPCI remplissent les conditions de l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme ;
– un ou plusieurs prestataires privés conformément à l'alinéa 6 de l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme.

Lorsque la décision relève de l'État, l'instruction est obligatoirement faite par les services de l'État.

Les délais d'instruction de droit commun, sont de un mois pour les déclarations, deux mois pour les maisons individuelles et trois mois pour les autres permis. Aucune prolongation du délai d'instruction notifiée lors du

dépôt de la demande n'est possible en dehors des cas et conditions prévus par le code de l'urbanisme. La prolongation doit être notifiée au gestionnaire dans le délai d'un mois à compter du dépôt de la demande.

Si le dossier est incomplet, l'administration dispose d'un mois pour solliciter les pièces complémentaires. Passé ce délai, toute demande de pièces complémentaires n'a aucun effet sur le délai d'instruction.

• Une autorisation tacite intervient, à l'issue du délai d'instruction, en cas de silence de l'administration, sauf exceptions (projets notamment soumis à l'autorisation du ministère de la Défense ou au titre des sites classés, ou sur les immeubles classés au titre des monuments historiques).

• En cas de rejet de la demande et en cas de prescriptions ou de sursis à statuer, la décision doit être motivée. Il en est de même lorsqu'une dérogation ou une adaptation est accordée.

• Le code de l'urbanisme organise l'articulation entre l'urbanisme et les autres législations touchant à l'utilisation du sol.

• Le permis de construire délivré par le maire ou le président de l'EPCI est exécutoire de plein droit dès lors qu'il a été procédé à sa notification et à sa transmission au représentant de l'État.

### Les compensations financières de l'État

*Articles L. 1614-9 et R. 1614-41 et suivants du CGCT*

L'article L. 1614-9 du CGCT institue, au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD), un concours particulier destiné à compenser pour les communes et les EPCI les dépenses liées à l'établissement et à la mise en œuvre de documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales…) ainsi que la modification ou la révision de ces documents.

La liste des communes et EPCI susceptibles de bénéficier du concours particulier est arrêtée annuellement par le préfet, après avis du collège des élus de la commission de conciliation. Ces collectivités et établissements sont inscrits sur cette liste selon un ordre de priorité tenant compte des procédures en cours, de l'établissement de documents d'urbanisme rendus nécessaires notamment l'existence de risques naturels.

La dotation revenant à chaque commune ou à chaque EPCI, attribuée selon l'ordre de priorité précité, comprend une première part destinée à

compenser les dépenses matérielles à engager et une deuxième part destinée à compenser les dépenses d'étude et de conduite d'opération. Chaque part fait l'objet d'une attribution forfaitaire déterminée selon un barème fixé chaque année par arrêté du préfet après avis du collège d'élus de la commission de conciliation.

## b. Le domaine public

### ▷ La gestion des biens relevant du domaine public

**Consistance du domaine public**

• Les biens immobiliers des communes peuvent appartenir au domaine public immobilier général ou à des domaines publics spécifiques (maritime, fluvial, routier, aéroportuaire…) qui correspondent à des catégories de biens déterminés par la loi.

• Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) confère un fondement législatif à la définition jurisprudentielle du **domaine public immobilier**. En application des dispositions de l'article L. 2111-1 du CG3P font partie du domaine public les biens appartenant à une personne publique et qui sont :

– soit affectés à l'usage direct du public ;
– soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

Cette définition repose tout d'abord sur **un critère permanent**, à savoir celui de **l'appartenance exclusive du bien à une personne publique**. En effet, un bien appartenant à une commune et qui fait l'objet d'une copropriété avec des personnes privées ne peut être soumis au régime de la domanialité publique (CE, 11 février 1994, Cie d'assurance Préservatrice Foncière).

En outre, elle prévoit également deux critères alternatifs qui reposent sur l'affectation du bien, soit à l'usage direct du public, soit à un service public.

Dans le premier cas, il convient de ne pas confondre l'affectation à l'usage du public avec l'ouverture à l'usage du public. Ainsi, le fait qu'une plage ou une forêt soit ouverte au public ne suffit pas à la faire dépendre du domaine public.

Dans le deuxième cas, **le critère de l'aménagement indispensable** retenu pour l'affectation des biens au service public conduit à un resserrement du périmètre de la domanialité publique. Cet aménagement doit représenter un caractère indispensable pour l'exécution des missions de service public.

Un simple aménagement spécial n'est pas suffisant (à titre d'exemple, de simples bureaux administratifs situés dans une annexe de la mairie pourront être considérés comme relevant du domaine privé de la commune). Les travaux relatifs à ces aménagements doivent être réalisés de façon certaine et effective, sans pour autant être nécessairement achevés.

• En ce qui concerne **les domaines publics particuliers définis par la loi**, le CG3P précise également la consistance, d'une part, du domaine public maritime et fluvial, en distinguant les biens relevant du domaine artificiel et du domaine naturel et, d'autre part, du domaine public aéronautique, routier et ferroviaire.

• Le CG3P (article L. 2112-1) donne une définition du **domaine public mobilier**, non pas générale mais au contraire orientée vers les biens mobiliers à vocation culturelle. Cette définition est principalement issue de l'article 14 de la loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques. Elle vise les biens présentant un intérêt public pour l'histoire, l'archéologie, la science ou la technique et établit corrélativement une liste non exhaustive de biens à l'image des archives publiques ou des collections de musées.

**L'utilisation du domaine public**

Les articles L. 2122-1 à 2122-4 du CG3P prévoient que nul ne peut occuper une dépendance du domaine public sans disposer d'un titre l'y autorisant, ni utiliser ce domaine en dépassant les limites du droit d'usage qui appartient à tous.

• *Caractéristiques de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public*

Cette occupation ou cette utilisation est **temporaire, précaire et révocable**. Les autorisations d'occupation du domaine public peuvent, toutefois, être assorties de droits réels. Les communes et les autres collectivités territoriales peuvent ainsi conclure sur leur domaine public soit **des baux emphytéotiques administratifs (BEA)**, dont le régime juridique est codifié au sein des articles L. 1311-2 à L. 1311-4-1 du CGCT, soit des **autorisations d'occupation temporaire (AOT)** du domaine public constitutives de droits réels, dont les modalités d'application sont régies par les articles L. 1311-5 à L. 1311-8 du CGCT.

Depuis le 1er juillet 2017, et conformément à **l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017** relative à la propriété des personnes publiques, les titres autorisant l'occupation du domaine public doivent faire l'objet, sauf exception, d'une procédure de sélection préalable lorsque l'autorisation d'utilisation ou d'occupation est délivrée en vue d'une exploitation économique (articles L. 2122-1-1 et suivants du CG3P).

• *Paiement d'une redevance*
Les articles L. 2125-1 à L. 2125-6 du CG3P indiquent que l'occupation ou l'utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'**une redevance**, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Ainsi, l'article L. 2125-1 du CG3P prévoit, lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'État des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier, qu'elle n'est pas soumise à redevance.
Il prévoit également que l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous, soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même. Elle peut également être délivrée gratuitement lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer l'exercice des missions des services de l'État chargés de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics ou du contrôle aux frontières dans les aéroports, les portes et les gares. Enfin, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.

La gratuité, dans les cas prévus par la loi, demeure toutefois seulement une faculté et la commune peut prévoir malgré tout le paiement d'une redevance, y compris dans les hypothèses listées à l'article L. 2125-1 du CG3P.

Les redevances sont calculées et recouvrées en application des articles L. 2125-3 à L. 2125-5 et L. 2321-3 et suivants du CG3P. Les redevances dues tiennent compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.

• *Servitudes*
À l'origine, **les servitudes** établies sur le domaine public devaient être préexistantes à l'incorporation du bien dans ce domaine. Dans son article L. 2122-4, le CG3P a prévu une innovation majeure, en permettant la constitution de servitudes sur le domaine public existant, à condition qu'elles soient compatibles avec l'affectation du bien qu'elles grèvent.

• *Modalités de gestion*
On distingue le transfert de gestion entre personnes publiques et la modification d'affectation d'un bien par l'État.

S'agissant du transfert de gestion entre personnes publiques, les communes peuvent opérer, entre elles ou avec les autres personnes publiques, un transfert de gestion des immeubles dépendant de leur domaine public, en vue de permettre au bénéficiaire de ce transfert de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation (article L. 2123-3 du CG3P). La commune demeure propriétaire du bien transféré et le récupère gratuitement dès qu'il n'est plus utilisé conformément à son affectation. De plus, la commune conserve la maîtrise de l'affectation de ce bien et peut mettre fin au transfert sous réserve du paiement d'une indemnité, à condition que la convention de transfert le prévoit et lorsque le transfert ne découle pas d'un arrêté de cessibilité pris dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique.
En ce qui concerne la modification d'affectation d'un bien par l'État, le CG3P a codifié la jurisprudence relative à la théorie des mutations domaniales (article L. 2123-4 du CG3P). Cette procédure autorise l'État, en cas d'opposition de la commune et lorsqu'un motif d'intérêt général le justifie, à modifier l'affectation des dépendances du domaine public d'une commune, pour la durée de la nouvelle affectation. Dans ce cas, la commune peut prétendre à l'octroi, par l'État, d'une indemnisation (article L. 2123-6 du CG3P).

• *Sortie du bien du domaine public*
Lorsqu'un bien n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, il ne relève plus du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement (article L. 2141-1 du CG3P). Ainsi, la sortie d'un bien du domaine public communal est conditionnée, d'une part, par une désaffection matérielle du bien et, d'autre part, par une délibération de la commune constatant cette désaffectation et portant déclassement du bien. Le bien intègre, à l'issue, le domaine privé de la commune

## ▷ La gestion des biens relevant du domaine privé

**Consistance du domaine privé**
Le CG3P donne une définition *a contrario* du domaine privé des personnes publiques, à savoir que les biens n'appartenant pas au domaine public relèvent du domaine privé (article L. 2211-1 du CG3P).
De plus, quatre catégories de biens relèvent désormais de ce domaine par détermination de la loi : les réserves foncières, les biens immobiliers à usage de bureau qui ne forment pas un bien indivisible avec ceux relevant du domaine public, les chemins ruraux, et les bois et forêts soumis au régime forestier.

**L'utilisation du domaine privé**
Les biens relevant du domaine privé communal sont gérés en application des règles du droit privé, en l'absence de dispositions spécifiques.
L'article L. 2241-1 du CGCT indique que « *le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. […]* ».
L'article L. 2122-21 du CGCT précise que le maire est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal, notamment en matière de conservation et d'administration des propriétés de la commune et de passation des baux.

## ▷ L'acquisition des biens par les communes

Les communes peuvent accroître leur patrimoine en faisant l'acquisition de biens mobiliers, immobiliers ou de droits réels.
Ces acquisitions peuvent être réalisées selon deux modalités :
– soit à titre onéreux, selon des procédés de droit privé, à savoir l'achat et l'échange, ou des procédés de droit public, à savoir l'expropriation et l'exercice du droit de préemption ;
– soit à titre gratuit, par le biais de l'acceptation de dons et legs ou de l'acquisition de biens sans maître.

**Les acquisitions à titre onéreux**
Le CG3P renvoie aux dispositions du code civil et du CGCT, pour l'achat et l'échange, et à celles prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du code de l'urbanisme pour l'expropriation et le droit de préemption.

**Les acquisitions relevant du droit privé : l'achat et l'échange**
Les acquisitions à l'amiable d'immeubles ou de meubles, poursuivies à titre onéreux, font l'objet de contrats civils, dont la passation est assujettie à des formalités administratives.
Toute acquisition d'immeuble fait tout d'abord l'objet d'une décision motivée prise par l'organe délibérant de la commune (article L. 2241-1 du CGCT).
L'acte d'acquisition est passé par l'autorité exécutive, soit dans la forme administrative, soit dans la forme notariée (article L. 1311-13 du CGCT). Les acquisitions opérées sur le territoire de ces personnes publiques sont soumises à l'avis préalable du service des domaines (articles L. 1311-9 à L. 1311-12 du CGCT), portant sur la valeur du bien.

**Les acquisitions relevant du droit public : l'expropriation et le droit de préemption**
L'expropriation est une procédure à la fois administrative et judiciaire par laquelle l'État, notamment pour le compte d'une commune, peut

contraindre une personne privée (ou une personne publique en ce qui concerne son domaine privé) à céder, à une autre personne publique ou privée, la propriété de tout ou partie d'un bien immobilier, ou de tout autre droit réel immobilier, en raison d'exigences liées à l'utilité publique et l'intérêt général, en contrepartie d'une indemnisation.
Le droit de préemption urbain (DPU) permet à une commune d'acheter, en priorité, des biens mis en vente dans des zones préalablement définies. Le but de cette procédure est de réaliser des opérations d'intérêt général. La procédure applicable au droit de préemption est définie aux articles L. 211-1 à L. 211-7 du code de l'urbanisme. Si la commune est membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de plan locald'urbanisme, cet établissement détient le droit de préemption urbain.

**Les acquisitions à titre gratuit**

• *Les dons et legs*
Les communes et leurs établissements publics peuvent percevoir le produit de dons et legs, dans les conditions prévues aux articles L. 2242-1 à L. 2242-4 du CGCT.
Par ailleurs, la révision des conditions et charges grevant les donations consenties au profit des communes et de ses établissements publics est régie, en application de l'article L. 1311-17 du CGCT, par les articles 900-2 à 900-8 du code civil.
Enfin, la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune a simplifié les dispositions de l'article L. 2242-2 du CGCT pour prévoir que lorsqu'un don ou un legs est fait à un hameau ou à un quartier qui ne constitue pas une section de commune, le conseil municipal statue sur l'acceptation de cette libéralité. En cas d'acceptation, la commune gère le bien dans l'intérêt du hameau ou du quartier concerné.

• *Les biens sans maître*
En application de l'article 713 du code civil et de l'article L. 1123-1 du CG3P, les biens immobiliers qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Toutefois, la commune peut renoncer à exercer ce droit, au bénéfice de l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre. En revanche, les biens immobiliers issus des successions en déshérence demeurent, en application de l'article 539 du code civil, la propriété de l'État.

On distingue :
– les biens dont le propriétaire est inconnu. Il s'agit, d'une part, des biens immobiliers pour lesquels il n'existe aucun titre de propriété ni aucun

document cadastral susceptible d'apporter des renseignements quant à l'identité du propriétaire et, d'autre part, des biens immobiliers qui appartenaient à une personne identifiée, et dont la date du décès n'a pu être déterminée à l'issue des recherches effectuées par la personne publique ;
– les biens dont le propriétaire est connu et décédé depuis plus de trente ans sans héritier ou en laissant des héritiers n'ayant pas accepté la succession.

Les biens sans maître sont acquis par la commune (ou, subsidiairement, par l'État) soit de plein droit, en application des articles 713 du code civil et L. 1123-2 du CG3P, lorsqu'ils font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté, soit à l'issue de la procédure décrite à l'article L. 1123-3 du CG3P lorsque ce sont des immeubles bâtis qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels les taxes foncières sur la propriété bâtie (TFPB) n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers depuis plus de trois ans, soit à l'issue de la procédure décrite à l'article L. 1123-4 du CG3P lorsque ce sont des immeubles non bâtis qui n'ont pas de propriétaire connu, qui ne sont pas assujettis à la TFPB et pour lesquels la taxe foncière sur la propriété non bâtie n'a pas été acquittée depuis plus de trois ans ou l'a été par un tiers. Il convient, cependant, qu'une enquête relative à la propriété desdits biens ait été préalablement diligentée par la commune pour s'assurer de la vacance du bien.

### ▷ La cession des biens des communes relevant du domaine public

**Règles générales**
L'article L. 1311-1 du CGCT reprend les dispositions de l'article L. 3111-1 du CG3P qui précise que les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.
Par conséquent, la collectivité territoriale devra, pour céder un bien de son domaine public, le déclasser préalablement, afin de l'incorporer dans son domaine privé (*voir supra les dispositions relatives à la sortie des biens du domaine public*).

**Règles particulières**
La cession des biens sans déclassement préalable (article L. 3111-1 et suivant du CG3P) et la cession avec déclassement par anticipation (article L. 2141-2 du CG3P).

Les dispositions des articles L. 3111-1 et suivants du CG3P autorisent par dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public évoqué

précédemment, les cessions et les échanges de propriétés publiques relevant du domaine public entre personnes publiques, sans déclassement préalable.
Ces mesures sont de nature à permettre une simplification des cessions de biens entre les collectivités territoriales et leurs groupements, notamment dans le cadre de l'intercommunalité.

L'article L. 2141-2 du CG3P permet de déclasser un bien du domaine public en vue de le céder, alors même que ce bien reste affecté à l'usage direct du public ou à un service public pendant une durée déterminée, qui ne peut excéder trois ans. Ce mécanisme permet donc la cession d'un bien relevant du domaine public préalablement à sa désaffectation effective, dans un souci de gain de temps et de bonne administration.

Afin de garantir les intérêts des collectivités territoriales, une étude d'impact pluriannuelle tenant compte de l'aléa devra être présentée à l'organe délibérant de la collectivité territoriale, qui se prononcera alors par une délibération motivée sur le projet de cession du bien du domaine public.

Par ailleurs, une fois cette étape accomplie, l'acte de vente lui-même devra prévoir de manière explicite et précise les modalités de la résolution éventuelle de la vente. Le montant des pénalités prévues par cette clause résolutoire devra faire l'objet d'une provision.

Ce dispositif de déclassement anticipé doit être utilisé avec prudence, au regard des conséquences financières qu'il peut avoir pour la collectivité territoriale, en cas de résolution de la vente.

Enfin, il convient de souligner que le déclassement anticipé ne s'applique pas au domaine public routier, dont les conditions de déclassement sont prévues par le code de la voirie routière et non par les articles L. 2141-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques.

## ▷ La cession des biens relevant du domaine privé

**Cessions à titre onéreux**
Le domaine privé communal est soumis à un régime de droit privé. Dès lors, les biens qui le constituent sont aliénables et prescriptibles.
L'article L. 2241-1 du CGCT indique que « *le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. [...] Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil*

*municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis du service des domaines*».
Les services locaux des domaines doivent être saisis par la commune pour que ceux-ci émettent un avis relatif à la valeur vénale du bien. Cet avis, obligatoire, ne lie toutefois pas la commune sur le prix de cession.
L'article L. 2122-21 du CGCT précise que le maire est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal, notamment en matière de vente et d'échange.

**Cessions à titre gratuit**
Les cessions à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur du bien sont en principe interdites. Les collectivités territoriales peuvent, cependant, consentir des rabais sur le prix de vente ou sur la location de biens immobiliers, en application des dispositions prévues aux articles R. 1511-4 et suivants du CGCT.

## c. Enquêtes publiques et participation du public

L'article 7 de la Charte de l'environnement consacre, en tant que principe à valeur constitutionnelle, le droit pour toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.
Un des principaux outils de mise en œuvre de la participation du public est l'enquête publique. Il en existe deux grands types :
– les enquêtes publiques environnementales, dites « enquêtes Bouchardeau », relatives aux projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement (articles L. 123-1 à L. 123-19 et R. 123-1 à R. 123-46 du code de l'environnement) ;
– les enquêtes publiques préalables à une déclaration d'utilité publique, en cas de recours à la procédure d'expropriation (articles L. 11-1 et R. 11-4 à R. 11-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

S'y ajoutent des enquêtes publiques spécifiques, régies par des dispositions législatives particulières. Ces enquêtes, extrêmement nombreuses et diversifiées, ne sont pas traitées par le présent guide.

Il existe par ailleurs un dispositif de participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires, d'espèce et individuelles des autorités publiques, applicable en l'absence de disposition législative particulière, prévoyant les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant, en fonction de seuils et critères, être soumises à participation du public.

### ▷ La procédure d'enquête publique préalable aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement

Lorsque les communes réalisent des aménagements, des ouvrages ou des travaux, qui, en raison de leur nature, sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement, ces opérations sont soumises à enquête publique. Cette enquête a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, et de recueillir l'avis du public sur ces opérations afin de permettre à la personne publique, dans le cas d'espèce la commune, de disposer des éléments nécessaires à son information.
Les dispositions applicables à ces enquêtes ont été codifiées au sein des articles L. 123-1 à L. 123-18 et R. 123-1 à 6.123-33 du code de l'environnement.

**Les opérations susceptibles d'affecter l'environnement**

En application des dispositions de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, font l'objet d'une enquête publique environnementale :

– les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement devant comporter une étude d'impact en application des articles L. 122-1 et R. 122-2 du même code, à l'exception notamment des projets de création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ;
– les projets soumis à étude d'impact, soit de façon systématique, soit après un examen au cas par cas, sont listés à l'article R. 122-2 du code de l'environnement :
  - les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 du code de l'environnement, ou des L. 104-1 à L. 104-3 du code de l'urbanisme, notamment les SCOT, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur,
  - les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection mentionnés au livre III du code de l'environnement,
  - les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumis par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique.

**L'ouverture de l'enquête**

*Articles L. 123-3 et R. 123-3 du code de l'environnement*

L'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise l'est également pour l'ouverture et l'organisation de l'enquête publique.

Lorsque le projet porte sur le territoire de plusieurs communes, départements ou régions, l'enquête peut être ouverte et organisée par une décision conjointe des autorités compétentes pour ouvrir et organiser l'enquête. Dans ce cas, cette décision désigne l'autorité chargée de coordonner l'organisation de l'enquête et d'en centraliser les résultats.

### La publicité de l'enquête

*Articles L. 123-10 et R. 123-9 et R. 123-11 du code de l'environnement*

Quinze jours avant l'ouverture de l'enquête et tout au long de son déroulement, le maire doit informer le public, par voie dématérialisée, par voie d'affichage sur le(s) lieu(x) de l'enquête et, selon l'importance et la nature du projet, plan, programme, par voie de publication locale : de l'objet de l'enquête, de la décision pouvant être adoptée au terme de l'enquête et des autorités compétentes pour statuer, de l'existence d'une évaluation environnementale ou d'une étude d'impact, des noms et qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête, des heures et lieux de consultation du dossier d'enquête et du registre, de l'adresse du site internet sur lequel le dossier d'enquête publique peut être consulté et lorsqu'il a été émis, de l'existence de l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement.

### Le dossier soumis à enquête

*Articles L. 123-12 et R. 123-8 du code de l'environnement*

Le dossier est mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête et reste consultable sur support papier en un ou plusieurs lieux déterminés. Un accès gratuit au dossier est également garartnie par un ou plusieurs postes informatiques dans un lieu ouvert au public. Si le plan, projet ou programme a fait l'objet d'une procédure de débat public, de concertation préalable ou d'une autre procédure de participation du public, le dossier comporte le bilan et la synthèse des observations et propositions formulées par le public. La durée et le lieu de l'enquête.

*Articles L. 123-9 et L. 123-17 du code de l'environnement*

La durée de l'enquête ne peut être inférieure à trente jours pour les projets, plans ou programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale, et quinze jours pour ceux non soumis à évaluation environnementale. Le commissaire enquêteur peut, par décision motivée, la prolonger pour une durée maximale de trente jours.
Lorsque les projets qui ont fait l'objet de l'enquête publique n'ont pas été entrepris dans un délai de cinq ans à compter de la décision, soit il est

procédé à une nouvelle enquête, soit l'enquête initiale est prorogée de cinq ans sur décision de la personne compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête a été organisée, à savoir le maire pour un projet communal.

• *La désignation et l'indemnisation du commissaire enquêteur*

*Articles L. 123-4, L. 123-5 et L. 123-18, R. 123-4, R. 123-5 et R. 123-25 du code de l'environnement*

Le commissaire enquêteur ou les membres de la commission d'enquête sont désignés, à la demande de l'autorité organisatrice de l'enquête, par le président du tribunal administratif (ou le magistrat qu'il délègue) dans le ressort duquel doit être réalisée l'opération ou la majeure partie de celle-ci. Ce choix s'opère parmi les personnes figurant sur une liste d'aptitude, dans les quinze jours suivant la demande.
Le commissaire enquêteur devant répondre à une exigence d'impartialité, les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leur fonction ne peuvent être désignées pour remplir ce rôle.
L'indemnisation des commissaires enquêteurs, ainsi que l'ensemble des frais de l'enquête sont pris en charge par le maître d'ouvrage.

• *Le déroulement de l'enquête*

*Articles L. 123-13 et R. 123-13 à R. 123-18 du code de l'environnement*

Le commissaire enquêteur doit conduire l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet et de participer effectivement au processus de décision en lui permettant de présenter ses observations et propositions.
Il reçoit le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête à sa demande. Il peut notamment entendre toute personne dont il juge l'audition utile, convoquer le maître d'ouvrage et les autorités administratives, visiter les lieux concernés par le projet. Il peut également organiser, sous sa présidence, des réunions d'information et d'échange avec le public.
Par ailleurs, le commissaire enquêteur se tient à la disposition des personnes ou des représentants d'associations qui souhaitent être entendus.

• *Les conclusions de l'enquête*

*Articles L. 123-15 et R. 123-19 du code de l'environnement*

Au terme de l'enquête publique, le commissaire enquêteur doit rendre un rapport et des conclusions motivées. Le rapport doit faire état des contre-propositions qui ont été faites au cours de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles apportées par le maître d'ouvrage.
L'ensemble de ces documents doit être rendu public par voie dématérialisée et sur le lieu de consultation du support papier.

### ▷ La procédure d'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique

Cette procédure, préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP), s'applique aux opérations pour lesquelles une expropriation est nécessaire. Elle est donc régie par les articles L. 1 et R. 111-1 à R. 112-24 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

**L'ouverture de l'enquête**

L'enquête publique de droit commun est ouverte par arrêté préfectoral. Par conséquent, lorsqu'une commune souhaite acquérir un terrain par voie d'expropriation pour la réalisation d'un projet, le conseil municipal, par délibération, doit demander au préfet d'ouvrir l'enquête.

L'arrêté préfectoral d'ouverture d'enquête doit contenir :

– l'objet de l'enquête (article R. 112-12 du code de l'expropriation) : il correspond à la description de l'ensemble du projet pour lequel l'expropriant a demandé le recours à la procédure d'expropriation. Il convient de noter que la déclaration d'utilité publique, prise ultérieurement, ne pourra porter que sur le projet en question, toute modification substantielle nécessitant l'ouverture d'une nouvelle enquête ;
– la durée de l'enquête : la durée de l'enquête ne peut être inférieure à quinze jours. En revanche, il n'existe pas de durée maximale prévue par les textes ;
– le lieu et les horaires de l'enquête R. 112-8 à R. 112-12 du code de l'expropriation) : le lieu de l'enquête est l'endroit où est déposé le dossier mis à l'enquête, où le public peut le consulter, où siège le commissaire enquêteur, et où est ouvert le registre d'enquête. En principe, il s'agit, selon la décision du préfet, soit de la préfecture, soit d'une mairie. Toutefois, lorsque l'opération est réalisée pour le compte d'une seule commune, l'enquête doit être ouverte à la mairie de cette commune. Dans ce cas, le maire doit mettre à la disposition du public des locaux où les personnes pourront venir consulter le dossier d'enquête, rencontrer le commissaire enquêteur et consigner leurs observations sur le registre d'enquête. Les horaires d'ouverture de ces locaux pourront correspondre aux horaires de travail des services administratifs ;
– les observations du public (article R. 112-17 du code de l'expropriation) : les observations du public peuvent être soient consignées sur le registre d'enquête, soient adressées par écrit au lieu de dépôt du dossier, soient recueillies directement par le commissaire enquêteur.

Un avis informant le public de l'ouverture d'une enquête doit, huit jours au moins avant le début de l'enquête, être affiché et publié dans deux journaux locaux par la préfecture. De plus, dans les communes concernées par l'enquête publique, le maire est chargé d'afficher et de publier cet avis (article R. 112-15 du code de l'expropriation).

• *La désignation du commissaire enquêteur*

*Articles R. 112-18 à R. 112-24 du code de l'expropriation*

L'enquête publique est menée par un commissaire enquêteur ou, pour les opérations importantes, par une commission d'enquête. Le commissaire ou les membres de la commission sont choisis par le préfet parmi les personnes figurant sur une liste d'aptitude. Le montant de leurs indemnités est fixé par arrêté du préfet, sur justificatifs.
Les personnes intéressées à l'opération à titre personnel ou en raison de leur fonction ne peuvent être désignées comme commissaire enquêteur.

• *La clôture de l'enquête et les conclusions du commissaire enquêteur*

*Articles R. 11-9 à R. 11-13 du code de l'expropriation*

À l'expiration du délai d'enquête, le registre d'enquête est clos et signé, selon le lieu de son dépôt, par le préfet ou le maire, puis transmis, dans les vingt-quatre heures, avec le dossier d'enquête, au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête. Ce dernier rédige ensuite un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération. Les conclusions et le dossier sont enfin transmis à la préfecture. Une copie du rapport est communiquée aux communes sur le territoire desquelles s'est déroulée l'enquête.

Lorsque le commissaire enquêteur a émis des réserves, l'expropriant doit décider par délibération s'il lève ces réserves (et comment il compte les lever), ou s'il décide de passer outre. Si l'expropriant ne modifie pas son projet en fonction des réserves du commissaire enquêteur, l'avis du commissaire enquêteur sera réputé défavorable.
Lorsque l'opération porte sur un projet communal et que les conclusions du commissaire enquêteur sont défavorables à l'adoption de ce projet, le conseil municipal est appelé à émettre son avis par une délibération motivée, qui est communiquée au sous-préfet, puis transmise au préfet. Faute d'une délibération prise dans un délai de trois mois à compter de la transmission du dossier au maire, le conseil municipal est considéré comme ayant renoncé à son projet (article R. 112-23 du code de l'expropriation).

## L'enquête parcellaire

*Articles T.131-1 et suivants du code de l'expropriation*

L'expropriation pour cause d'utilité publique nécessite également une autre enquête publique, dite « enquête parcellaire » qui a pour objet de déterminer avec précision les biens situés dans l'emprise du projet et d'identifier avec exactitude les propriétaires.

Elle est menée conformément aux articles R. 131-1et suivants du code de l'expropriation.
L'enquête parcellaire intervient généralement après la DUP mais elle peut intervenir avant la DUP. Dans ce cas, l'arrêté de DUP vaut arrêté de cessibilité s'il contient toutes les précisions nécessaires.
En outre, afin d'accélérer les procédures et lorsque l'expropriant est déjà en mesure d'identifier les parcelles objet de l'opération, de dresser le plan parcellaire et la liste des propriétaires, l'enquête parcellaire peut être menée conjointement à celle sur l'utilité publique, sur la base de l'article R. 131-14 du code de l'expropriation. Le préfet prend alors un arrêté d'ouverture conjoint pour les deux enquêtes, un seul commissaire est nommé mais il rendra deux rapports et avis distincts : sur l'utilité publique, ainsi que sur l'enquête parcellaire.

### ▷ Les enquêtes publiques préalables à la déclaration d'utilité publique d'opérations susceptibles de porter atteinte à L'environnement

En application de l'article L. 11-1 du code de l'expropriation, lorsqu'une opération d'expropriation est susceptible de porter atteinte à l'environnement, l'enquête publique se déroule en application des articles L. 123-1 à L. 123-19 et R. 123-1 à R. 123-46 du code de l'environnement (voir I).

### ▷ Dispositif de participation du public applicable en l'absence de procédures particulières de participation du public

Le dispositif applicable aux communes est décrit aux articles L. 120-1 et suivants du code de l'environnement.
Il prévoit une mise à disposition d'une note de présentation et un recueil des observations par voie électronique. La durée de la consultation est de quinze jours minimum pour les décisions individuelles et de vingt-et-un jours pour les décisions réglementaires et d'espèce.

**Types de décision concernés**

Ce dispositif s'applique en l'absence de disposition législative particulière prévoyant les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant en fonction de seuils et critères, être soumises à participation du public.

Ainsi, si une décision n'est pas soumise à enquête publique du fait de l'application de seuils, elle ne sera pas davantage soumise au dispositif décrit ci-dessous.

Ne sont en revanche pas concernées :
– Décisions réglementaires et d'espèce :

- les décisions sans incidence sur l'environnement ;
- les décisions qui ont une incidence sur l'environnement mais pour lesquelles l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public.

– Décisions individuelles :
- les décisions n'ayant pas un effet direct ou significatif sur l'environnement ;
- les décisions ayant un effet direct ou significatif sur l'environnement mais pour lesquelles l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public ;
- les décisions prises conformément à une décision autre qu'une décision individuelle ou à un plan, schéma ou programme ou tout autre document de planification ayant donné lieu à participation du public, lorsque, par ses dispositions, cette décision ou ce plan, schéma, programme ou document de planification permet au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions susceptibles d'être prises conformément à celui-ci ;
- les décisions individuelles prises dans le cadre de lignes directrices/instruction par lesquelles l'autorité administrative compétente a défini des critères en vue de l'exercice du pouvoir d'appréciation dont procèdent ces décisions, sous réserve que ces lignes directrices aient été soumises à participation du public dans des conditions conformes à l'article L. 120-1, que leurs énonciations permettent au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions individuelles concernées et qu'il n'y ait pas été dérogé ;
- les décisions pour lesquelles les autorités publiques ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation ;
- les décisions ayant le caractère d'une mise en demeure ou d'une sanction.

**Dispositif alternatif**

Des modalités alternatives de participation du public à l'élaboration des décisions réglementaires, d'espèce et individuelles sont prévues pour les communes de moins de 10 000 habitants et les groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants ainsi que pour les communes de moins de 2 000 habitants pour l'élaboration des décisions réglementaires et d'espèce.

Pour l'élaboration des décisions réglementaires, d'espèce ou individuelles, les communes de moins de 10 000 habitants et les groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants,

peuvent, si elles l'estiment préférable ou si leurs moyens ne leur permettent pas de procéder différemment, procéder à la consultation du public sur support papier.
Pour l'élaboration des décisions individuelles dans les communes de moins de 2 000 habitants, une réunion publique peut être organisée.

## 3. DÉFINIR LA POLITIQUE DE L'HABITAT

### Les pouvoirs de police générale et spéciale du maire en matière d'habitat

#### ▷ Pouvoirs de police spéciale

Le manque d'entretien des immeubles peut engager la sécurité des personnes et des biens. La législation permet au maire d'intervenir afin de prescrire aux propriétaires les mesures appropriées pour remédier aux situations dangereuses. Il s'agit de la procédure de péril, du contrôle de la sécurité des hôtels meublés et de la sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation.
Le manque d'entretien des immeubles peut également mettre en danger la santé des personnes. La législation permet ainsi au préfet d'intervenir en cas d'insalubrité des immeubles. Le maire peut être amené à intervenir dans cette procédure à plusieurs titres.

**La police des immeubles menaçant ruine**

La police des immeubles menaçant ruine trouve son fondement notamment dans l'article L. 2213-24 du CGCT qui renvoie aux dispositions des articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH). La procédure de péril est fondée sur la notion de sécurité publique et de danger encouru par les personnes, le public ou les occupants, compte tenu des défauts de solidité des éléments bâtis, y compris les éléments intérieurs aux bâtiments.
Dans le cadre de ce pouvoir de police spéciale, on distingue deux procédures : le péril ordinaire et le péril imminent.

| Procédure ordinaire (L. 511-2 du CCH) | Procédure d'urgence (L. 511-3) |
|---|---|
| **Information du propriétaire et procédure contradictoire**<br>Lorsque les désordres affectant un immeuble sont susceptibles de justifier le recours à la procédure de péril, le maire en informe le propriétaire par lettre contre signature l'invitant à produire ses observations dans un délai qu'il fixe et qui ne peut être inférieur à un mois. | **Information du propriétaire et nomination de l'expert**<br>En cas de péril imminent, après avertissement adressé au propriétaire, le maire demande au juge des référés du tribunal administratif compétent de procéder à la nomination d'un expert qui, dans le délai de 24 heures qui suit sa nomination, examine les bâtiments, dresse constat de l'état des bâtiments contigus et propose des mesures de nature à mettre fin à l'imminence du péril s'il la constate. |

| Procédure ordinaire (L. 511-2 du CCH) | Procédure d'urgence (L. 511-3) |
|---|---|
| **Arrêté de péril ordinaire**<br>Au terme de ce délai, si les désordres persistent, le maire prend un arrêté de péril mettant en demeure le propriétaire de l'immeuble, dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois, d'effectuer les travaux de réparation nécessaires ou la démolition de l'immeuble ainsi que, s'il y a lieu, de prendre les mesures de sécurité indispensables pour préserver les bâtiments contigus.<br>Si l'état de solidité de tout ou partie de l'immeuble ne permet pas de garantir la sécurité des occupants, des voisins ou des passants, le maire peut également assortir l'arrêté de péril d'une interdiction temporaire ou définitive d'habiter les lieux. | **Arrêté de péril imminent**<br>Lorsque le rapport de l'expert conclut à un péril grave et immédiat, le maire prend un arrêté de péril mettant en demeure le propriétaire, dans un délai qu'il fixe, de prendre des mesures provisoires pour garantir la sécurité et, notamment, l'évacuation des occupants de l'immeuble.<br>Le maire peut prescrire la démolition partielle de l'immeuble afin de supprimer un de ses éléments dangereux, par exemple la partie d'un mur menaçant de s'écrouler. |
| **Non-exécution des travaux**<br>À l'expiration du délai fixé dans l'arrêté de péril, le propriétaire défaillant est redevable d'une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour de retard lorsque le bâtiment est à usage principal d'habitation, et de 500 € dans les autres cas.<br>En outre, lorsque les mesures prescrites par l'arrêté n'ont pas été exécutées dans le délai fixé, le propriétaire est mis en demeure par le maire de les réaliser dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois.<br>À défaut de réalisation des travaux dans le délai imparti, le maire fait procéder d'office à leur exécution aux frais du propriétaire.<br>Le maire peut également faire procéder à la démolition prescrite sur ordonnance du juge des référés, rendue à sa demande. | **Non-exécution des travaux**<br>Si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai imparti, le maire les fait exécuter d'office aux frais du propriétaire. |
| **Constatation de l'achèvement des travaux**<br>L'achèvement des travaux prescrits par l'arrêté est constaté par un homme de l'art désigné par le maire. L'expert remet un rapport au maire qui, au vu de ce rapport, prend un arrêté prenant acte de la réalisation des travaux et prononçant la mainlevée de l'arrêté de péril ainsi que, le cas échéant de l'interdiction d'habiter les lieux. | **Constatation de l'achèvement des travaux et poursuite éventuelle de la procédure**<br>Si les mesures ont à la fois conjuré l'imminence du danger et mis fin durablement au péril, le maire, sur le rapport d'un homme de l'art, prend acte de leur réalisation et de leur date d'achèvement.<br>Si elles n'ont pas mis fin durablement au péril, le maire poursuit la procédure dans les conditions prévues pour le péril ordinaire. |

## Le contrôle de la sécurité des hôtels meublés

*Articles L. 123-1 à L. 123-4 du CCH*

Les hôtels meublés sont des établissements à usage d'hébergement. À ce titre, ils relèvent de la compétence du maire qui en assure le contrôle et la sécurité, comme pour tout établissement recevant du public.
Sur le fondement de l'article L. 123-3 du CCH spécialement dédié aux hôtels meublés, le maire est compétent pour prescrire, par arrêté, à l'exploitant et au propriétaire d'un hôtel, après visite et avis de la commission de sécurité, l'exécution des mesures et travaux nécessaires pour faire cesser la situation d'insécurité constatée. Il peut, s'il y a lieu, prononcer une interdiction d'habiter les lieux. En cas d'inexécution des mesures, l'exploitant est redevable

d'une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour de retard et, le cas échéant, le maire peut réaliser d'office les travaux au frais de l'exploitant.

### La sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation

• *Procédure ordinaire*

*Articles L. 129-1, L. 129-2 et L. 129-4 du CCH*

Lorsque, du fait de la carence du ou des propriétaires, des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation présentent un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation, le maire peut, par arrêté, prescrire leur remise en état de fonctionnement ou leur remplacement, en fixant le délai imparti pour l'exécution de ces mesures.
Lorsque les mesures prescrites n'ont pas été exécutées dans le délai fixé, le propriétaire est redevable d'une astreinte journalière d'un montant maximal de 1 000 €. En outre, le maire met en demeure le propriétaire ou le syndicat des copropriétaires d'y procéder dans un délai qu'il fixe. À défaut de réalisation des travaux dans le délai imparti, le maire, par décision motivée, fait procéder d'office à leur exécution aux frais du propriétaire.

• *Procédure d'urgence*

*Article L. 129-3 du CCH*

Le maire peut demander au juge administratif de désigner un expert chargé d'examiner l'état des équipements communs dans un délai de vingt-quatre heures.
Si le rapport de l'expert constate l'urgence ou la menace grave et imminente, le maire ordonne les mesures provisoires permettant de garantir la sécurité des occupants et, si nécessaire, l'évacuation de l'immeuble. Dans le cas où ces mesures provisoires ne sont pas exécutées dans le délai imparti par l'arrêté, le maire peut les faire exécuter d'office et aux frais des propriétaires.

### L'insalubrité

*Articles L. 1331-22 à L. 1331-30 du code de la santé publique*

La lutte contre l'insalubrité des immeubles a pour objet de protéger les habitants des risques d'atteinte à leur santé que l'état du logement leur fait courir, grâce à la réalisation de travaux.
La lutte contre l'habitat insalubre est une compétence de l'État, mise en œuvre par arrêté préfectoral déclarant l'insalubrité et prescrivant les mesures nécessaires à sa résorption.

L'insalubrité peut être qualifiée de remédiable lorsque qu'il est demandé au propriétaire d'effectuer des travaux.
L'insalubrité est irrémédiable lorsqu'il n'existe aucun moyen technique pour y mettre fin ou lorsque les travaux seraient plus coûteux que la reconstruction du bâtiment. Au titre des travaux d'interdiction d'accès, le préfet déclare l'immeuble insalubre à titre irrémédiable. Il prescrit toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage de l'immeuble au fur et à mesure de son évacuation. Les mêmes mesures peuvent être décidées à tout moment par le maire au nom de l'État. Ces mesures peuvent faire l'objet d'une exécution d'office.
En dehors de l'interdiction d'accès des locaux insalubres irrémédiables, le maire intervient au soutien du préfet dans la mise en œuvre de cette police à deux titres. D'une part, il fait procéder à l'instruction des dossiers d'insalubrité, avant la prise de l'arrêté, lorsque sa commune est dotée d'un service communal d'hygiène et de santé mentionné au 3e alinéa de l'article L. 1422-1 du code de la santé publique. D'autre part, si le propriétaire n'a pas effectué les travaux prescrits par l'arrêté d'insalubrité remédiable, le maire agissant au nom de l'État ou, à défaut, le préfet est l'autorité administrative compétente pour les réaliser d'office. Dans ce cas, la commune assure l'avance des frais si le maire réalise d'office ces mesures. Les créances qui n'ont pu être recouvrées par la commune sont mises à la charge de l'État.

### Le relogement

*Articles L. 521-1 et suivants du CCH*

En application de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation, les propriétaires et les exploitants de locaux d'hébergement ont l'obligation d'assurer le relogement ou l'hébergement des occupants et de contribuer au coût correspondant.
Ainsi, si l'état du bâtiment ne permet pas de garantir la sécurité des occupants, le maire peut assortir, si nécessaire, son arrêté de péril ou son arrêté de sécurité relatif à un hôtel d'une interdiction temporaire ou définitive d'habiter ou d'utiliser les lieux. Il incombe, dans ce cas, au propriétaire d'assurer le relogement des occupants.
En cas de carence de ce dernier, le maire doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour héberger ou reloger les occupants. Les frais ainsi générés restent à la charge des exploitants ou des propriétaires.
Cependant, les communes peuvent se trouver confrontées à des propriétaires inconnus ou insolvables, et rencontrer de ce fait des difficultés pour récupérer les sommes engagées.
Tout d'abord, lorsque les propriétaires sont inconnus, la commune peut acquérir les biens concernés, afin de se rembourser des dépenses engagées,

selon la procédure décrite à l'article L. 1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques.
En ce qui concerne les propriétaires insolvables, il est nécessaire de mettre en œuvre les procédures de recouvrement de créance (article L. 1617-5 du CGCT) et d'exécution forcée.

## ▷ Pouvoirs de police générale

*Articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du CGCT*

Aux termes de l'article L. 2212-2 du CGCT, la police municipale a pour objet d'assurer « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques » (voir le chapitre intitulé Les pouvoirs de police du maire). Elle comprend notamment « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours ».
L'article L. 2212-4 du CGCT précise qu'en « cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances ».
Dès lors que la solidité des bâtiments est mise en cause par des événements accidentels, le maire prend les mesures qui s'imposent afin de garantir la sécurité des habitants sur le fondement de ses pouvoirs de police administrative générale.

### Articulation de la police générale et de la police spéciale des édifices menaçant ruine

•Les pouvoirs de police générale reconnus au maire sont distincts des pouvoirs qui lui sont conférés dans le cadre des procédures de péril régies par les articles L. 511-1 à L. 511-4 du CCH.
En présence d'un péril, le maire doit donc rechercher laquelle des procédures est adaptée pour assurer la légalité de sa mesure de police. À cet effet, il peut se référer à la jurisprudence du Conseil d'État du 10 octobre 2005, n° 259205, Commune de Badinières, qui a dégagé les principes fondamentaux en la matière :

– les pouvoirs de police générale reconnus au maire par les dispositions des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du CGCT, s'exercent en principe uniquement dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure (en cas de catastrophe naturelle par exemple). Toutefois, en présence d'une situation d'extrême urgence créant

un péril particulièrement grave et imminent, le maire peut, quelle que soit la cause du danger, faire légalement usage de ses pouvoirs de police générale, et notamment prescrire l'exécution des mesures de sécurité qui sont nécessaires et appropriées (au cas d'espèce une démolition motivée par l'urgence et la particulière gravité du danger) ;
– les pouvoirs de police spéciale conférés au maire dans le cadre des procédures de péril ou de péril imminent régies par les articles L. 511-1 à L. 511-4 du CCH, doivent être mis en œuvre lorsque le danger provoqué par un immeuble provient à titre prépondérant de causes qui lui sont propres.

## ▷ La politique de la ville

**État du droit**
Dans un cadre partenarial et contractuel associant l'État et les collectivités territoriales, la politique de la ville vise à améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers dégradés et à réduire les inégalités avec les autres territoires.

Cette politique partenariale est mise en œuvre localement dans le cadre des contrats de ville, créés par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Conclus à l'échelle intercommunale ils sont signés entre, d'une part, l'État et ses établissements publics et, d'autre part, les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. Ils sont aussi signés par les départements et les régions. En outre, dans une démarche collaborative les autres acteurs institutionnels (organismes de protection sociale, acteurs du logement, acteurs économiques) et l'ensemble de la société civile, en particulier les associations et les habitants des quartiers prioritaires, peuvent aussi être parties prenantes de la démarche contractuelle à chacune de ses étapes.

La loi précise en outre la répartition des compétences entre les communes et les EPCI : l'EPCI est chargé sur son périmètre du diagnostic du territoire, de la définition des orientations et de l'animation du contrat de ville, ainsi que de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences et de celles de portée intercommunale. Les communes sont quant à elles chargées de la mise en œuvre sur son territoire des actions relevant de ses propres compétences.

• **L'objectif des contrats de ville** est triple :
– développer l'activité économique et l'emploi ;
– favoriser la cohésion sociale ;
– programmer et améliorer le cadre de vie et le renouvellement urbain.

Ils sont signés dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux. Ils entrent en vigueur le 1er janvier de l'année suivante pour une durée de six ans. Les contrats qui ne peuvent être signés dans le délai prévu peuvent l'être, au plus tard, l'année suivante. Dans ce cas, leur entrée en vigueur est décalée d'une année et leur durée n'est que de cinq ans. Ils sont actualisés tous les trois ans si la rapidité des évolutions observées le justifie.

Les contrats de villes signés en 2015-2016 ont toutefois été prorogés jusqu'en 2022 par la loi de finances 2019.

## ▷ Le programme local de l'habitat

*Articles L. 302-1 à L. 302-4-2 du code de la construction et de l'habitation - CCH*

Le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques.
L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour :
– les métropoles ;
– les communautés urbaines ;
– les communautés d'agglomération ;
– les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Relevant exclusivement de la compétence d'un EPCI, le PLH est établi pour l'intégralité du territoire des communes membres de l'établissement public pour une durée de six ans.

### Objet et contenu du PLH

*Article L. 302-1 du CCH*

Outre les besoins en logement, le PLH doit répondre aux besoins en hébergement, favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain et améliorer la performance énergétique de l'habitat. Il doit être doté d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre.
À partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH définit les objectifs à atteindre, notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires. Il précise notamment :
– un programme d'actions en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé ;

– les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés au sens de l'article 25 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion ;
– les actions et les opérations de renouvellement urbain telles que démolitions et reconstructions de logements sociaux, les interventions à prévoir dans les copropriétés dégradées, le plan de revalorisation du patrimoine conservé, les mesures pour améliorer la qualité urbaine des quartiers concernés et des services offerts aux habitants ;
– les actions à mener en matière de politique foncière ;
– la typologie des logements à construire ou mobiliser au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée ANAH sociale et très sociale et l'offre de logements intermédiaires définis à l'article L. 302-16 du CCH ;
– les actions et opérations d'accueil et d'habitat destinées aux personnes dites gens du voyage ;
– les réponses à apporter aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
– les réponses à apporter aux besoins des étudiants ;
– les réponses à apporter aux besoins des personnes en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, par le développement d'une offre nouvelle et l'adaptation de logements existants.

Le PLH comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :
– le nombre et les types de logements à réaliser ;
– le nombre et les types de logement locatifs privés à mobiliser dans le cadre de la loi DALO ;
– les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
– l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;
– les orientations relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme, favorisant la construction de logement.

**Élaboration**

L'EPCI peut associer l'État ou toute autre personne morale à l'élaboration du PLH, ainsi que faire l'objet d'une concertation associant les habitants et les associations locales.

Le projet de PLH, arrêté par l'organe délibérant de l'EPCI, est transmis aux communes et établissement publics compétents en matière d'urbanisme, ces derniers disposant d'un délai de deux mois pour donner leur avis. Une nouvelle délibération a lieu au vu de ces avis, puis le projet est transmis au préfet qui le soumet, dans un délai de deux mois, au comité régional de l'habitat.
Le préfet peut adresser à l'EPCI des demandes motivées de modifications dans le délai d'un mois. L'EPCI délibère une nouvelle fois et adopte le PLH qui est transmis au préfet. Il devient exécutoire si le préfet n'a pas demandé de modification dans les deux mois ou si ces demandes de modifications ont bien été apportées.

**Dispositions applicables aux communes ayant moins de 25 % ou 20 % de logements sociaux (articles L. 302-5 à L. 302-9-4 du CCH)**
L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi SRU a pour objet de contraindre les communes urbaines à disposer d'un certain nombre de logements locatifs sociaux sur le territoire de leur commune. Le cadre de ce dispositif a fortement été remanié par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Désormais, l'article L. 302-5 du CCH prévoit que les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 dans l'agglomération parisienne) comprises dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, doivent disposer sur leur territoire de logements locatifs sociaux qui représentent au moins 25 % des résidences principales.

Ne doivent disposer que de 20 % de logements sociaux sur leur territoire les communes appartenant à une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre où le taux de tension de la demande de logement social est moindre. Le taux de tension s'entend comme le ratio entre le nombre de demandes de logement locatif social et le nombre d'attributions annuelles, à l'échelle du territoire concerné (agglomération, EPCI, ou commune seule). Ainsi le II de l'article L. 302-5 du CCH prévoit qu'un décret en Conseil d'État doit être pris au début de chaque période triennale pour fixer la liste des agglomérations, EPCI et communes où le taux de 20 % est appliqué.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a aussi révisé les conditions d'exemption du dispositif. Désormais des communes peuvent être exemptées, sur proposition de leur EPCI et après avis du préfet de région, par décret du ministre en charge du logement. Les critères d'exemption sont :

– être une commune située dans une unité urbaine, au sens de l'INSEE, de plus de 30 000 habitants, dont le taux de tension sur la demande de logement social est fixé à 2. Ce seuil est fixé par le même décret en Conseil d'État que celui précité listant les dérogations ;
– ou être une commune insuffisamment reliée, par le réseau de transports en commun local, aux bassins de vie et d'emploi (appréciation locale du préfet de région) ;
– ou être une commune dont plus de la moitié du territoire est soumis à inconstructibilité en vertu des règles résultant d'un plan de prévention des risques ou de servitudes environnementales.

En outre, si l'objectif de production a toujours été fixé à l'horizon 2025, la loi n° 2018-2012 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dans un souci d'équité, a repoussé cette échéance pour les communes soumises pour la première fois à ces obligations en leur octroyant cinq périodes triennales pleines pour atteindre leur taux légal.

À noter que sont décomptés, comme des logements locatifs sociaux, les logements :
– appartenant aux organismes d'habitations à loyer modérée (HLM) ;
– conventionnés ouvrant doit à l'aide personnalité au logement (APL) et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources ;
– appartenant aux SEM des DOM et à diverses entreprises minières et houillères ;
– de diverses catégories de foyers (jeunes travailleurs, personnes âgées ou handicapées, CADA…) ;
– les terrains locatifs familiaux prévus pour accueillir les gens du voyage ;
– les logements du parc privé faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative.

Un inventaire des logements sociaux est conduit chaque année. Conformément à l'article L. 302-7 du CCH, les communes qui, à l'issue de cet inventaire, n'atteignent pas leur taux cible, se voient appliquer un prélèvement sur leurs ressources fiscales (dont sont exonérées les communes qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et disposent sur leur territoire de plus de 15 % de logements sociaux). Il est égal à 25 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par la différence de logements manquants pour atteindre le seuil de 20 %. Son montant est plafonné à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement. Ce prélèvement brut est toutefois diminué d'un ensemble de dépenses effectuées ayant réellement contribué à la réalisation de logement sociaux sur le territoire communal par la commune ou par son EPCI lorsqu'il a la compétence.

Si la commune appartient à un EPCI à fiscalité propre qui a signé avec l'État une convention d'aides à la pierre et qu'il est donc compétent pour effectuer des réserves foncières en vue de réaliser des logements locatifs sociaux, le prélèvement est versé à l'EPCI. À défaut, il est reversé à un EP local foncier créé en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme ou au fonds d'aménagement urbain institué dans chaque région.

En outre, afin de rattraper leur retard, les communes concernées se voient fixer, conformément à l'article L. 302-8 du CCH, des objectifs de réalisation d'un nombre donné de logements sociaux par le préfet de département. Ces objectifs sont fixés sur trois ans. Lorsque les communes appartiennent à un EPCI doté d'un PLH, ils sont fixés dans le PLH.

Lorsque l'objectif triennal de réalisation de logements sociaux n'est pas atteint, le préfet constate par arrêté, après avis du CRHH et de la commission nationale SRU, la carence de la commune concernée, et détermine les sanctions prévues à l'article L. 302-9-1 du CCH.

### Maintien de l'habitat, notamment à vocation sociale, dans les quartiers anciens

*Article L. 303-1 du CCH*

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) visent à réhabiliter le parc immobilier bâti. Mises en œuvre dans le respect des équilibres sociaux, de la sauvegarde du droit des occupants défavorisés ainsi que, s'il y a lieu, du PLH, elles tendent à améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à maintenir ou à développer les services de voisinage.

Une OPAH fait l'objet d'une convention entre la commune ou l'EPCI compétent en matière d'habitat ou le syndicat mixte ayant reçu mandat de ces derniers, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et l'État.

Le projet de convention (avant signature) est mis à disposition du public pendant un mois. La convention signée peut être consultée en mairie pendant toute la durée de sa validité. La convention doit préciser :
– le périmètre de l'opération ;
– le montant des aides susceptibles d'être accordées par l'ANAH et diverses personnes publiques ou privées pour l'amélioration de l'habitat, la construction de logements sociaux, l'acquisition de logements en vue de leur amélioration pour un usage locatif, les baux à réhabilitation et les actions d'accompagnement prévues ;

– les actions d'accompagnement et d'amélioration du cadre de vie prévues par l'État, la commune ou l'EPCI destinées à assurer le respect de la diversité de la population dans les quartiers, à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le maintien sur place des occupants ;
– les actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation de services ou d'équipements commerciaux ou artisanaux de proximité.

### Mesures tendant à favoriser la construction d'habitations

*Articles L. 312-2-1 à L. 312-3-1 du CCH*

En application des articles L. 312-2-1 à L. 312-3 du CCH, les communes et les EPCI peuvent, pour favoriser la construction d'habitations :
– apporter des aides pour la réalisation de logements locatifs sociaux, la réhabilitation ou la démolition de logements locatifs et de places d'hébergement ainsi qu'aux opérations de rénovation urbaine ;
– apporter sous conditions de ressources des aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de l'habitat, aux personnes accédant à la propriété.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent soit garantir les emprunts contractés par des sociétés ou organismes ayant pour objet la construction d'immeubles à usage principal d'habitation n'excédant pas certaines normes, soit leur allouer des avances dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent aussi se porter garants de tout ou partie des emprunts contractés par des bailleurs sociaux pour des opérations d'habitation à destination des fonctionnaires de police et de gendarmerie, des SDIS et de l'administration pénitentiaire. Ces opérations doivent faire l'objet d'une convention, incluant l'État, pour fixer les conditions de réalisation et de financement.

### Le logement social

*Articles L. 441 à L. 441-2-9 du CCH*

L'attribution de logements sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement pour les personnes aux ressources modestes et les personnes défavorisées. L'attribution de ces logements doit tenir compte de la diversité de la demande, favoriser l'égalité des chances des demandeurs ainsi que la mixité sociale des quartiers et des villes. Les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux participent, chacun en ce qui les concerne,

à la réalisation de ces objectifs. L'État veille au respect des règles d'attribution de ces logements. Ces principes ont été renforcés successivement par les lois ALUR en 2014, égalité et citoyenneté en 2017 et ELAN en 2018, conduisant à une réforme importante de cette politique.

**Le portage intercommunal des demandes et attributions de logements sociaux**

La principale évolution législative, apportée par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, est celle du portage désormais attribué à l'échelon intercommunal. Les EPCI tenus de se doter d'un PLH ou ceux ayant la compétence « habitat » et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) sont ainsi aujourd'hui les chefs de file de la politique intercommunale de la gestion des demande et des attributions de logements sociaux.

Les EPCI concernés doivent ainsi mettre en place une conférence intercommunale du logement (CIL), conformément à l'article L. 441-1-5 du CCH, chargée d'élaborer les orientations en matière d'attributions, lesquelles sont formalisées dans un document-cadre, la convention intercommunale d'attribution (CIA). Cette convention, prévue à l'article L. 441-1-6 du CCH, revêt la qualité d'un document contractuel et opérationnel qui engage les principaux acteurs (EPCI, communes, État, bailleurs sociaux, réservataires…). En outre, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté impose désormais deux objectifs : l'attribution d'au moins 25 % des logements qui se libèrent chaque année hors QPV au quart des ménages qui disposent des ressources les plus faibles ; la fixation d'un taux minimum d'attribution en QPV au trois quarts des ménages qui disposent des ressources les plus élevées (à défaut le taux est de 50 %).

Ce sont toutefois toujours les organismes d'habitations à loyer modéré, conformément à l'article L. 441-2 du CCH, qui attribuent les logements par le biais de leur commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements. En effet, la loi ELAN a créé l'obligation pour les bailleurs sociaux, en sus de la simple attribution des logements, de s'assurer aussi de l'adaptation des logements aux besoins actualisés de leurs occupants, afin d'envisager le cas échéant une solution plus adaptée et favoriser la mobilité et l'optimisation de leur parc social.

La loi ELAN a quant à elle prévu qu'un système de cotation de la demande de logement social doit être mis en place sur le territoire des mêmes EPCI, conformément à l'article L. 441-2-8 du CCH. Ce système doit être prévu par le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, lequel est élaboré aussi par les EPCI. Cette réforme est

accompagnée d'un décret d'application qui précisera ses modalités d'application et fixera son entrée en vigueur, au plus tard le 31 décembre 2021 (délai précisé par le III de l'article 111 de la loi ELAN et non codifié dans le CCH).

Pour favoriser la transparence des attributions, chaque demande de logement social fait l'objet d'un enregistrement national unique, dans le système national d'enregistrement (SNE). Toutefois, si l'enregistrement est centralisé, il continue à produire ses effets dans des territoires strictement déterminés.

### La réservation de logements

*Articles L. 441-1 et R. 441-5 du CCH*

En matière d'attribution de logements sociaux, l'État, les collectivités territoriales, les EPCI, les caisses des dépôts et consignation bénéficient, sous certaines conditions, d'un droit de réservation de logements locatifs d'organismes d'HLM. Cette réservation donne lieu à une convention entre les parties concernées. Les modalités de ces dispositions sont précisées par voie réglementaire à l'article R. 411-5 du CCH.

En outre, l'article L. 441-1 du CCH, modifié par l'article 114 de la loi ELAN rend désormais obligatoire la gestion en flux des attributions pour les nouveaux logements sociaux qui font l'objet d'une réservation. Les réservations ne pourront plus porter sur des logements identifiés physiquement, mais seront décomptés sur le flux annuel de logements mis à disposition par le bailleur. Les modalités d'application seront précisées par décret.

### La délégation du contingent préfectoral

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a supprimé les dispositions du CCH qui permettaient aux communes de disposer d'une délégation du contingent préfectoral.

Toutefois, conformément aux dispositions prévues dans le CGCT, le préfet peut toujours, par convention, déléguer au président d'un EPCI compétent en matière d'habitat tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie sur le territoire de l'établissement. La convention fixe les engagements du délégataire en vue de la mise en œuvre du droit au logement, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ainsi que les conditions de son retrait en cas de non-respect de ses engagements par le délégataire.

Lorsque les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) ne sont

pas respectés, le préfet adresse une mise en demeure à à l'EPCI défaillant. Il se substitue à cet EPCI si la mise en demeure reste sans suite pendant trois mois. Les maires des communes membres d'un EPCI compétent en matière d'habitat et ayant adopté son PLH sont membres d'une commission de coordination qui est créée dans le cadre d'un accord collectif intercommunal. Cet accord, signé entre l'EPCI et les organismes disposant d'un patrimoine locatif social, engage les organismes à attribuer des logements aux personnes défavorisées ou aux ressources modestes.

**La délégation des aides à la pierre**
Conformément à l'article L. 301-5-1 du CCH, les EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH peuvent demander au représentant dans le département, pour sa mise en œuvre de conclure une convention par laquelle l'État leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre, à savoir les aides financières destinées à :
– l'attribution des aides à la pierre ;
– l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'ANAH.

De manière complémentaire, ces conventions peuvent aussi acter une délégation, par regroupements insécables :
– du DALO et de la gestion des réservations de l'État ;
– des réquisitions avec attributaires et de la gestion de la veille sociale.

Cette convention conclue pour 6 ans, fixe, d'une part, dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement alloués à l'EPCI et, d'autre part, le montant des crédits que celui-ci affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention. Elle précise annuellement, au sein des droits à engagement alloués, les parts affectées au logement social ou à l'hébergement d'une part, à l'habitat privé d'autre part.

Ces délégations s'appliquent aussi aux métropoles, conformément à leurs dispositions respectives prévues pour leur part dans le CGCT.

### ▷ Fonds d'aide au relogement d'urgence

*Article L. 2335-15 du CGCT – circulaire du 3 mai 2012 relative au FARU*

Le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU), institué jusqu'au 31 décembre 2020 par l'article L. 2335-15 du CGCT, peut accorder des aides financières aux communes ou à des établissements publics locaux (CCAS, CIAS…) pour assurer pendant une période maximale de 6 mois le relogement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant

des locaux représentant un danger pour leur santé ou leur sécurité et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un ordre d'évacuation.

Le maire est tenu d'assurer l'hébergement ou le relogement temporaire des occupants d'un immeuble dans plusieurs cas :
– carence du propriétaire d'un logement ou d'un hôtel meublé en cas d'engagement de la procédure de péril ;
– mise en cause de la solidité d'un bâtiment, à la suite d'un événement exceptionnel (type incendie) ;
– évacuation par recours à la force publique de personnes occupant un squat devenu dangereux dans un immeuble très dégradé, souvent sous arrêté de péril ou d'insalubrité ;
– en soutien du préfet en cas d'interdiction temporaire ou définitive prononcée dans le cadre de la lutte contre l'habitat insalubre.

Il peut aussi assurer l'hébergement ou le relogement temporaire d'habitants dont le logement a été sinistré par une catastrophe naturelle, état reconnu à la commune par arrêté ministériel.

Ces situations d'hébergement ou de relogement temporaire ouvrent droit, pour la commune, au bénéfice du FARU. L'aide du fonds est également prévue lorsque le maire assure l'exécution de travaux interdisant l'accès de locaux dangereux (murage des ouvertures, mise en place d'un système de fermeture pour interdire l'accès…).

L'aide, sous forme de subvention, est destinée à recouvrir tout ou partie des frais d'hébergement ou de relogement temporaire engagés par la commune. La demande de subvention est à adresser à la préfecture.

## 4. GÉRER LES SERVICES PUBLICS LOCAUX

### a. L'eau et l'assainissement des eaux usées

L'évolution de l'exercice des compétences locales en matière d'eau potable et d'assainissement répond à la nécessité de faciliter des regroupements au bénéfice de la qualité de l'eau, de l'entretien et de la modernisation des équipements.
C'est dans ce contexte que les articles 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (loi NOTRe) attribuent, à titre obligatoire, les compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1er janvier 2020.

La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes est venue aménager les modalités de ce transfert. L'article 1er de la loi a introduit un mécanisme de minorité de blocage donnant la possibilité aux communes d'une communauté de communes qui n'exerce pas, à la date de publication de la loi, à titre optionnel ou facultatif, les compétences relatives à l'eau ou celles relatives à l'assainissement, de reporter le transfert obligatoire de la compétence « eau » et/ou de la compétence « assainissement » au 1er janvier 2026, si 25 % des communes membres représentant 20 % de la population intercommunale s'opposaient à l'un ou aux deux transferts avant le 1er juillet 2019.
Par ailleurs, le législateur a prévu que les communes qui n'ont transféré à titre facultatif que la compétence relative au service public d'assainissement non collectif (SPANC) à leur communauté de communes puissent bénéficier de la possibilité de mettre en œuvre une minorité de blocage dans les mêmes conditions de quorum et de délai que celles n'exerçant pas les compétences « eau » et « assainissement » ou l'une d'entre elles.

Enfin, dans la continuité du grand débat et du dialogue du Président de la République avec les maires de France, la loi **n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique** donne de nouvelles souplesses dans l'exercice des compétences intercommunales, notamment en matière d'eau et d'assainissement. Elle a ouvert d'une part jusqu'au 31 décembre 2019 une nouvelle fenêtre de report de la ou des compétences dans tous les cas d'exercice partiel des compétences par la communauté de communes, dans la continuité de la loi du 3 août 2018. D'autre part, elle permet à une communauté de communes ou d'agglomération de déléguer tout ou partie de la ou des compétences ainsi que de la gestion des eaux pluviales urbaines à l'une de ses communes membres ou à un syndicat de communes infracommunautaire existant au 1er janvier 2019.

Le mécanisme de délégation par une communauté de communes ou une communauté d'agglomération de tout ou partie des compétences précitées permet d'apporter une réponse opérationnelle à l'exercice de la compétence au plan local. Elle est encadrée par une convention entre les parties à la délégation. Cette convention, approuvée par les assemblées délibérantes respectives des parties, précise la durée de la délégation et ses modalités d'exécution. Elle définit les objectifs à atteindre en matière de qualité du service rendu et de pérennité des infrastructures ainsi que les modalités de contrôle de la communauté d'agglomération délégante sur la commune délégataire. Elle précise les moyens humains et financiers consacrés à l'exercice de la compétence déléguée.

Cette délégation a aussi pour effet de maintenir pendant une première période maximale de six mois les syndicats infracommunautaires d'eau et d'assainissement existants au 1er janvier 2019. Cette période est prolongée d'une année maximum lorsque la communauté de communes ou la communauté d'agglomération s'est prononcée par délibération en faveur de la délégation. Cette seconde période d'un an au maximum est mise à profit pour élaborer et conclure une convention de délégation. Si l'EPCI à fiscalité propre ne s'est pas prononcé dans les premiers six mois sur le principe d'une délégation à ce syndicat ou s'il a délibéré contre le principe d'une délégation, le syndicat est dissous ou voit ses missions réduites. Il en est de même si aucune convention n'a été conclue dans le second délai d'un an.

## ▷ Les compétences « eau et assainissement »

**Le service public d'eau potable**

En application de l'article L. 2224-7 du CGCT, « tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine » constitue un service public d'eau potable.

- *La compétence obligatoire des communes ou de leurs groupements : la distribution d'eau potable*

L'article L. 2224-7-1 du CGCT pose le principe d'une compétence obligatoire des communes ou de leurs groupements en matière de distribution d'eau potable.

Ce principe a été assorti de l'obligation d'arrêter un schéma de distribution d'eau potable en vue de délimiter les zones desservies par le réseau de distribution et donc in fine les zones dans lesquelles une obligation de desserte s'applique. Dans ces zones, la commune ne peut refuser le branchement sauf dans des cas très particuliers tels qu'une construction non autorisée ou de façon plus générale en méconnaissance des règles d'urbanisme.

Par ailleurs, la collectivité responsable de la distribution d'eau potable doit s'assurer du respect des exigences fixées par l'article R. 1321-2 du code de la santé publique pour les eaux destinées à la consommation humaine (limites de qualité, etc.). Les réseaux publics de distribution sont soumis aux contrôles sanitaires de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine exercés, d'une part, par les agences régionales de santé ou un laboratoire agréé par le ministère de la santé, sous l'autorité du préfet (art. L. 1321-5 du CSP) et, d'autre part, par le gestionnaire du service de distribution d'eau potable qui doit procéder à la vérification régulière des mesures

prises pour la protection de la ressource utilisée et du fonctionnement des installations (art. R. 1321-23 du CSP).
Sauf dispositions contraires du code de l'urbanisme ou du règlement sanitaire départemental, aucune règle générale n'impose aux propriétaires le raccordement des immeubles au réseau public de distribution d'eau potable. Une habitation peut donc disposer d'une alimentation propre (régime de déclaration auprès du maire de la commune.
Les compétences facultatives des communes ou de leurs groupements : la production, le transport et le stockage d'eau potable.
La production d'eau potable, son transport et son stockage sont des compétences facultatives des communes ou de leurs groupements.
Les autres acteurs éventuellement compétents en matière d'eau potable
L'article L. 2224-7-1 du CGCT précise que « les compétences en matière d'eau potable assurées à la date du 31 décembre 2006 par des départements ou des associations syndicales créées avant cette date ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes concernées ».

**Le service public d'assainissement**
En amont de l'exercice de la compétence assainissement, les communes ou leurs EPCI délimitent, après enquête publique :
– les zones relevant de l'assainissement collectif ;
– les zones relevant de l'assainissement non collectif ;
– les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ;
– les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.

*Article L. 2224-10 du CGCT*

L'article L. 2224-8 du CGCT pose le principe d'une compétence obligatoire des communes ou de leurs groupements en matière d'assainissement. Cette compétence comprend :
• Au titre de l'assainissement collectif, la mission de « contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites ».
L'article L. 1331-1 du code de la santé publique impose le raccordement des immeubles aux réseaux publics de collecte disposés pour recevoir les eaux usées domestiques dans un délai de deux ans à compter de la mise en service du réseau.

• Au titre de l'assainissement non collectif, une mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif à travers les services publics d'assainissement non collectif (SPANC) :
– pour les installations existantes, le service devait procéder à la vérification du fonctionnement et de l'entretien de toutes les installations d'assainissement non collectif avant le 31 décembre 2012 et rédiger un rapport de visite à l'issue de ce contrôle, puis mettre en place un contrôle de ces installations selon une périodicité maximale de 10 ans ;
– pour les installations neuves ou à réhabiliter, le SPANC doit procéder à un examen préalable de la conception de l'installation puis à la vérification de l'exécution et établir un rapport qui évalue la conformité de l'installation au regard des prescriptions réglementaires (arrêté du 7 mars 2012 modifiant l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5) ;
– délivrer au demandeur d'un permis de construire un document attestant de la conformité du projet d'installation d'assainissement non collectif au regard des prescriptions réglementaires.

• *Les compétences facultatives des communes en matière d'assainissement non collectif*
En matière d'assainissement non collectif, les communes ou les EPCI compétents peuvent, à titre facultatif et sur demande du propriétaire, assurer l'entretien, les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations, le traitement des matières de vidange et fixer des prescriptions techniques pour les études des sols ou le choix de la filière, en vue de l'implantation ou de la réhabilitation d'une installation.

### La mise en œuvre des services publics d'eau et d'assainissement

• *Le mode de gestion*
Le choix du mode de gestion relève du principe de libre administration des collectivités territoriales (Conseil d'État, 10 janvier 1992, Assoc. usagers eau Peyreleau).
La commune ou l'EPCI peut exploiter le service en régie, c'est-à-dire le gérer directement par ses propres moyens en personnel et en matériel, et passer, le cas échéant, un ou plusieurs marchés publics pour l'exécution du service.
La commune peut aussi opter pour la gestion indirecte, c'est-à-dire confier la globalité de l'exécution du service à un tiers sous la forme d'une convention de délégation de service public (concession, affermage, régie intéressée).
Enfin, la loi du 3 août 2018 ouvre la possibilité de créer une régie unique pour les services publics d'eau, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales urbaines afin de concilier la mutualisation des moyens et des personnels

au sein d'une même structure avec la nécessité d'individualiser, au sein de budgets distincts le coût des deux premiers services (eau et assainissement), définis comme des services publics industriels et commerciaux (art. L. 2224-11 du CGCT). La faculté d'instituer des régies uniques pour assurer l'exploitation de ces trois services est toutefois limitée aux seuls cas où ces derniers sont tous exercés à l'échelle intercommunale.
En outre, les régies communes à ces trois services publics doivent être obligatoirement dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, conformément aux dispositions de l'article L. 2221-10 du CGCT. En effet, les régies dotées de la seule autonomie financière sont retracées sous la forme de budgets spéciaux annexés au budget principal de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre, et un seul budget annexe peut être attaché à chaque régie dotée de la seule autonomie financière. Or, il importe qu'au moins deux budgets distincts soient maintenus pour l'eau et l'assainissement au sein de la régie commune, ce que seule une régie dotée de la personnalité morale permet.

*Article L. 1411-1 et suivants et articles L. 2224-11-3 et suivants du CGCT*

• *Le règlement de service*
« Les communes et les groupements de collectivités territoriales, après avis de la commission consultative des services publics locaux, établissent, pour chaque service d'eau ou d'assainissement dont ils sont responsables, un règlement de service définissant, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires ».

*Article L. 2224-12 du CGCT*

Le règlement du service régit les relations entre les différents acteurs du service public de l'eau ou de l'assainissement, et ceci dans le respect des dispositions législatives applicables.
C'est un acte administratif, composé d'un ensemble de dispositions à caractère réglementaire. Il est également considéré comme faisant partie intégrante du contrat d'abonnement dont il constitue des conditions générales.

• *Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et du service public d'assainissement*
Le rapport sur le prix et la qualité du service public (RPQS) est un document produit tous les ans permettant de rendre compte aux usagers du prix et de la qualité du service rendu pour l'année écoulée. C'est un élément clé dans la mise en œuvre locale de la transparence et de la gouvernance des services d'eau et d'assainissement.
Le maire présente au conseil municipal, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée

délibérante, des rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement destinés notamment à l'information des usagers. Il comprend des indicateurs techniques, financiers et de performance.

*Articles L. 2224-5 et D. 2224-1 à D. 2224-5 du CGCT*

Le maire d'une commune ou le président d'un EPCI qui exerce à la fois les compétences en matière d'eau potable et d'assainissement peut présenter un rapport annuel unique.
Ce rapport est présenté au plus tard neuf mois après la clôture de l'exercice concerné.
Le rapport et l'avis du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante sont mis à la disposition du public dans les communes de plus de 3 500 habitants. En outre, un exemplaire est adressé au préfet, pour information.
Le maire doit communiquer le rapport à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL), pour examen.

*Article L. 1413-1 du CGCT*

Par ailleurs, les collectivités compétentes de plus de 3 500 habitants doivent saisir les données du RPQS sur le portail de l'observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement (cette saisie est facultative pour les autres en application de l'article L. 2224-5 du CGCT). Il s'agit d'une base de données nationale des prix de l'eau et des performances des services publics d'eau et d'assainissement alimentée par les collectivités après contrôle et validation par les services de l'État. Cet observatoire est un outil de pilotage destiné aux communes et à leurs groupements, permettant de suivre l'évolution de leurs services d'une année sur l'autre, et de comparer leurs performances avec d'autres services. En outre, à l'issue de la saisie des données, la commune peut éditer un RPQS pré-renseigné.

• *Le descriptif détaillé des réseaux d'eau et d'assainissement*
La commune devait établir avant la fin de l'année 2013 un descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable, qui est intégré au schéma de distribution d'eau potable. Il s'agit d'inciter la commune à adopter une gestion patrimoniale des réseaux, et notamment de limiter les pertes d'eau dans les réseaux de distribution.
La commune devait également établir avant la fin de l'année 2013 un schéma d'assainissement collectif comprenant un descriptif détaillé des ouvrages de collecte et de transport des eaux usées.
Ces descriptifs doivent être régulièrement mis à jour.

*Articles L. 2224-7-1, L. 2224-8 et D. 2224-5-1 du CGCT*

Lorsque les pertes d'eau dans les réseaux de distribution dépassent les seuils fixés par décret, un plan d'actions et de travaux doit être engagé (décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable). À défaut, une majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau est appliquée.

*Article D. 2224-5-1 du CGCT et articles D. 213-48-14-1, D. 213-74-1 et D. 213-75 du code de l'environnement*

• *La possibilité de verser une subvention au fonds de solidarité pour le logement (FSL)*

Les services publics d'eau et d'assainissement peuvent attribuer une subvention au FSL afin de contribuer au financement des aides relatives au paiement des fournitures d'eau ou des charges collectives, dans la limite de 0,5 % des montants hors taxes des redevances d'eau ou d'assainissement perçues. La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique rehausse ce taux à hauteur de 2 % dans le cadre de la généralisation de la mesure de tarification sociale de l'eau, précédemment expérimentée dans plusieurs territoires sur le fondement de l'article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification sociale de l'eau et sur les éoliennes.

• *Les fuites anormales d'eau potable*

Le III bis de l'article L. 2224-12-4 prévoit que le service d'eau potable informe l'occupant d'un local d'habitation de l'augmentation anormale du volume d'eau consommé.

L'abonné n'est pas tenu au paiement de la part de la consommation anormale s'il présente au service une attestation d'une entreprise de plomberie indiquant qu'il a fait procéder à la réparation d'une fuite sur ses canalisations.

Par ailleurs, à défaut de l'information de la part du service, l'abonné n'est pas tenu au paiement de la part de la consommation anormale.

Il convient de se référer également à l'article R. 2224-20 du CGCT.

**Le financement des services publics d'eau et d'assainissement**

Les services publics d'eau potable et les services publics d'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux (SPIC) dont le financement est assuré par les redevances perçues auprès des usagers pour le service rendu.

*Articles L. 2224-11 et L. 2224-12-3 du CGCT*

### Un budget spécialisé et équilibré

Un financement par un système de redevance implique d'équilibrer le budget en recettes et en dépenses et de spécialiser le budget du service. Les recettes générées pour l'activité devant en couvrir les dépenses, aucune subvention du budget général de la commune ne doit venir abonder le service (article L. 2224-1 et suivants et article L. 2224-12-3 du CGCT). Toute subvention est en effet interdite au profit des SPIC. Toutefois :

– il existe trois exceptions, vérifiées de façon stricte par le juge, comme celle visant à éviter une augmentation excessive des tarifs liée à la réalisation d'investissements massifs ;
– cette règle ne s'applique pas aux services d'eau et d'assainissement des communes de moins de 3 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants.

Par ailleurs, le service de distribution d'eau et le service d'assainissement constituent deux activités distinctes qui sont retracées chacune dans un budget distinct. Toutefois, les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants peuvent établir un budget unique de ces services s'ils sont soumis aux mêmes règles d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée et si leur mode de gestion est identique.

### La fixation des redevances

• *Les redevances d'eau*

Toute fourniture d'eau potable fait l'objet d'une facturation, à l'exception des consommations d'eau des bouches et poteaux d'incendie placés sur le domaine public.

*Article L. 2224-12-1 du CGCT*

Le montant de la redevance est fixé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent.
La redevance comprend une part proportionnelle et peut comprendre une part fixe.

*Article L. 2224-12-4 du CGCT*

LA PART PROPORTIONNELLE est déterminée en fonction du volume réellement consommé par l'abonné, soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif.
À titre exceptionnel, la commune peut fixer une tarification forfaitaire, après autorisation du préfet de département. Elle peut également, sous certaines conditions, établir un tarif dégressif.

LA PART FIXE, facultative, correspond aux charges fixes du service et aux caractéristiques du branchement, notamment du nombre de logements desservis. En application de l'arrêté interministériel du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé, le montant maximal de cet abonnement ne peut dépasser, par logement desservi et pour une durée de douze mois, tant pour l'eau que pour l'assainissement, 30 % du coût du service pour une consommation d'eau de 120 mètres cubes, et 40 % pour les communes touristiques.
La commune peut définir des tarifs de l'eau par catégories d'usagers telles que celle des « ménages, occupants d'immeubles à usage principal d'habitation » (article L. 2224-12-1 du CGCT). Par ailleurs, les différenciations tarifaires par catégories d'usagers sont admises dans les limites définies par la jurisprudence relative au principe d'égalité des usagers devant le service public (différence de situation ou motif d'intérêt général). Toutefois, les discriminations tarifaires entre résidents permanents et résidents secondaires sont jugées illégales, dès lors qu'elles ne trouvent leur justification ni dans la différence de situation existant entre ces deux catégories d'usagers ni dans aucune nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

*CE, 28 avril 1993, Commune de Coux*

En revanche, des tarifs différents peuvent être définis selon les périodes de l'année dans les communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacé de façon saisonnière.

*IV de l'article L. 2224-12-4 du CGCT*

• *Les redevances d'assainissement*
Tout service public d'assainissement, quel que soit son mode d'exploitation, donne lieu à la perception d'une redevance.

*Article R. 2224-19 et suivants du CGCT*

Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public compétent institue la redevance pour la part du service qu'il assure et en fixe le tarif.
Lorsque le service d'assainissement concerne à la fois l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif, deux redevances distinctes sont instituées.

LA REDEVANCE D'ASSAINISSEMENT COLLECTIF

La redevance d'assainissement collectif comprend une partie variable et, le cas échéant, une partie fixe.

*Article R. 2224-19-2 et suivants du CGCT*

– la partie variable est déterminée en fonction du volume d'eau prélevé par l'usager sur le réseau public de distribution ou sur toute autre source, dont l'usage génère le rejet d'une eau usée collectée par le service d'assainissement.

Toutefois, lorsque la consommation d'eau est calculée de façon forfaitaire, la redevance d'assainissement peut également être calculée forfaitairement ;

– la partie fixe est calculée pour couvrir tout ou partie des charges fixes du service d'assainissement. En application de l'arrêté interministériel du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé, le montant maximal de cet abonnement ne peut dépasser, par logement desservi et pour une durée de douze mois, tant pour l'eau que pour l'assainissement, 30 % du coût du service pour une consommation d'eau de 120 mètres cubes, ou 40 % pour les communes touristiques.

LA REDEVANCE D'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF

La redevance d'assainissement non collectif comprend une part destinée à couvrir les charges de contrôle (compétence obligatoire de la commune) et, le cas échéant, une part destinée à couvrir les charges d'entretien des installations (compétence facultative de la commune) :

*Article R. 2224-19-5 du CGCT*

– la part représentative des opérations de contrôle est calculée en fonction de critères tenant compte notamment de la situation, de la nature et de l'importance des installations. Ces opérations peuvent donner lieu à une tarification forfaitaire ;
– la part représentative des prestations d'entretien n'est due qu'en cas de recours au service d'entretien par l'usager. Les modalités de tarification doivent tenir compte de la nature des prestations assurées.

Par ailleurs, l'article R. 2224-19-11 du CGCT dispose que « le produit des sommes exigibles au titre du troisième alinéa de l'article L. 1331-1 (somme perçue auprès des propriétaires des immeubles raccordables mais non raccordés) et des articles L. 1331-2 (remboursement des frais de branchement), L. 1331-3, L. 1331-6, L. 1331-7 (participation pour le financement de l'assainissement collectif), L. 1331-8 et L. 1331-10 du code de la santé publique s'ajoute au produit des redevances ainsi qu'aux autres recettes du service d'assainissement, notamment celles correspondant aux aides et primes d'épuration versées par les agences de l'eau, pour être affecté au financement des charges de ce service ».

• *L'évolution du prix de l'eau dans le cadre des regroupements*
Le principe selon lequel la constitution d'un établissement public de coopération intercommunal doit se traduire par une harmonisation des conditions de gestion, des tarifs et redevances du service public doit être affirmé au sein du nouvel espace communautaire. Pour autant aucune disposition du CGCT n'impose une telle obligation et n'en fixe le terme.
Par ailleurs, des aménagements à ce principe sont possibles, sous le respect de certaines conditions. Il convient de distinguer deux phases :
– Jusqu'à échéance des contrats en cours
En vertu de l'article L. 5211-17 du CGCT, « l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ». Ce même article précise également que « les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties ».
L'EPCI à fiscalité propre se trouve donc, du fait du transfert des compétences, lié par les contrats éventuellement souscrits dans les domaines des compétences transférées.
Aussi, la multiplicité des conditions initiales d'exécution entraîne nécessairement, au stade du transfert de la compétence, une disparité des prix sur le territoire communautaire.
Rien n'interdit cependant aux parties aux contrats en cause, si elles le souhaitent, d'engager des discussions en vue d'une modification négociée des clauses, dans les limites inhérentes aux avenants.
– À échéance des contrats
L'EPCI à fiscalité propre doit dans un second temps harmoniser les contrats et tendre à une harmonisation des tarifs.
Le principe d'égalité des usagers devant le service public impose au service de traiter les usagers sur un pied d'égalité, sans discrimination, dans la mesure où ces usagers se situent dans des situations comparables au regard du service. Ce principe garantit l'égalité d'accès au service et l'égalité de traitement, notamment tarifaire.
En application de ce principe, le Conseil d'État a admis de longue date que la fixation de tarifs différents applicables pour un même service rendu à diverses catégories d'usagers d'un service public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables en relation directe avec le service assuré ou lié à des sujétions imposées ou subies par l'usager du service, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure (Conseil d'État, section, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques).
La différence de situation qui justifie l'établissement de règles différentes doit être en relation directe avec le service assuré ou lié à des sujétions

imposées ou subies par l'usager du service. Ainsi, une commune ne peut instituer de tarifs différents à raison du lieu de résidence des usagers dans la mesure où le financement de ce service est assuré non par le contribuable mais par l'usager (CAA Lyon, 13 avr. 2000, Commune Saint-Sorlin). En revanche, dans une commune desservie par deux réseaux d'adduction d'eau potable, des tarifs différenciés peuvent être perçus compte tenu des caractéristiques différentes de chacun des réseaux (configuration topographique nécessitant des installations spécifiques sur l'un d'eux tels que des suppresseurs et eu égard à la vocation touristique plus marquée de l'une des parties de la commune qui engendre d'importantes fluctuations de population) (Conseil d'État, n° 130363 et 130450, 26 juillet 1996, Association Narbonne Libertés). Peu de décisions de justice ont validé la légalité des différences entre les habitants d'une même ville ou d'une même intercommunalité reposant sur le seul critère du secteur d'habitation.

## b. La compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI)

La structuration de l'action publique en matière de « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) est apparue nécessaire au regard de l'émiettement des responsabilités entre collectivités territoriales et le besoin d'articulation entre urbanisme, prévention des inondations et gestion des milieux aquatiques, dans un contexte de changement climatique entraînant des risques naturels accrus sur le territoire.
Depuis le 1er janvier 2018, par l'effet de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (loi NOTRe), l'exercice de la compétence GEMAPI est confié à titre obligatoire aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.
Les missions attachées à la compétence GEMAPI, définies aux I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, comprennent :
– l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (1°) ;
– l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès (2°) ;
– la défense contre les inondations et contre la mer (5°) ;
– la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (8°).

### ▷ Le financement de la compétence

Cette compétence peut être financée par les ressources non affectées du budget général et/ou par une taxe facultative, créée par l'article 56 de la loi MAPTAM, plafonnée à un équivalent de 40 euros par habitant et par an et dédiée exclusivement à la prise en charge de cette compétence, conformément à l'article 1530 bis du code général des impôts. L'institution de cette taxe présente plusieurs avantages : anticipation, recouvrement par l'administration fiscale et non par la commune ou l'EPCI, mise en place d'une solidarité à l'échelle du bassin versant. Le vote de la taxe ne pouvant pas être pluriannuel, il appartient à l'EPCI disposant d'une visibilité pluriannuelle sur la dépense de déterminer, le montant annuel du produit de la taxe qui sera ensuite réparti entre les différents redevables. Si la dépense prévue n'est pas réalisée l'année n alors que la taxe a été levée, alors le budget annexe dégagera un excédent qui sera reporté sur l'exercice suivant et sera disponible pour financer les dépenses lors de leur réalisation.

L'article 65 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 portant sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, a modifié les dispositions du code général des impôts (art. 1530 bis) pour permettre aux communes et aux EPCI de lever la taxe GEMAPI, même s'ils ont transféré tout ou partie de la compétence à un ou plusieurs syndicats y compris les établissements publics d'aménagement (EPAGE) et établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

S'agissant de la solidarité nationale, il convient de mentionner le dispositif de subvention, pouvant aller jusqu'à 40 %, sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM dit « fonds Barnier »)», des investissements des collectivités pour leurs ouvrages de prévention des inondations, dans le cadre des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI). Par ailleurs, l'instauration de la compétence GEMAPI ne remet pas en cause les financements actuels alloués par les agences de l'eau. Enfin, le dispositif de l'« Aquaprêt » (enveloppe de 2 Mds€), géré par la Caisse des dépôts et consignations et élargi à la GEMAPI depuis la fin du mois de janvier 2019, peut désormais être mobilisé.

### ▷ L'exercice de la compétence par des structures syndicales

L'article L. 213-12 du code de l'environnement prévoit que les communes ou les EPCI à fiscalité propre compétents peuvent transférer (ou déléguer, dans le cas des EPAGE et des EPTB) tout ou partie des missions relevant de la compétence de GEMAPI à :

– des syndicats mixtes de droit commun, fermés (article L. 5711-1 du CGCT) ou ouverts (article 5721-1 du CGCT) ;
– des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) (II de l'article L. 213-12 du code de l'environnement) : syndicats mixtes

en charge de la maîtrise d'ouvrage locale pour l'entretien des cours d'eau et la prévention des inondations, de l'animation territoriale dans le domaine de l'eau à l'échelle du sous-bassin versant de cours d'eau ;
– des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) (I de l'article L. 213-12 du code de l'environnement) : syndicats mixtes en charge de missions de coordination et de maîtrise d'ouvrage de projets d'intérêt commun à l'échelle des groupements de bassins versants dans le domaine de l'eau, à l'échelle du groupement de sous bassin versant de cours d'eau. Ils peuvent également contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ils assurent enfin la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des EPAGE.

Les transferts de compétences réalisés par les communes ou les EPCI à fiscalité propre compétents détermineront le champ d'intervention de ces syndicats mixtes, dans le respect de leurs objets déterminés par les dispositions des articles L. 213-12 et R. 213-49 du code de l'environnement. Il est à noter que, l'article R. 213-49 a été modifié par le décret n° 2019-929 du 2 septembre 2019 relatif aux EPTB et aux EPAGE qui a pour objet de définir les missions d'un EPTB sur une collectivité non adhérente, de spécifier le contenu des projets de statut des EPTB et des EPAGE et de préciser les délais de consultation prévus dans la procédure de création de ces établissements publics. Ce décret caractérise également les dispositions à prendre lorsqu'un EPTB ou un EPAGE n'est plus conforme aux critères fixés par le présent décret.

### ▷ Les conséquences du transfert sur les structures syndicales existantes

La pérennité des syndicats exerçant, avant le 1er janvier 2018, tout ou partie des missions rattachées à la GEMAPI n'est pas remise en cause. L'article 63 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 portant sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages crée un IV bis aux articles L. 5215-22 et L. 5216-7 du CGCT, ainsi qu'un IV. ter à l'article L. 5217-7 du CGCT. Ces modifications ont pour effet de déroger au mécanisme du retrait en appliquant celui de la représentation-substitution, lors de la prise de compétence GEMAPI par une communauté d'agglomération, une communauté urbaine, ou une métropole. Ainsi, lorsqu'une partie des communes d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fait partie d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'une métropole dont le périmètre est totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de ce syndicat, la communauté d'agglomération, la communauté urbaine ou la métropole est substituée au sein du syndicat aux communes qui la composent.

### ▷ L'assouplissement du cadre juridique de la GEMAPI

La loi du 30 décembre 2017 permet aux départements et régions historiquement impliqués dans des missions relevant de la compétence GEMAPI de poursuivre leurs actions dans le cadre de conventions avec les EPCI à fiscalité propre concernés, pour une durée initiale de 5 ans, avec possibilité de renouvellement (article 1er).

En outre, la loi du 30 décembre 2017 clarifie le régime de responsabilités applicables aux gestionnaires d'ouvrages (article 1er) : dans le cas où un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de GEMAPI se serait vu mettre à disposition une digue autorisée dans le cadre de la réglementation antérieure au décret n° 2015-526 du 12 mai 2015, et si un sinistre survenait avant sa régularisation en tant que « système d'endiguement » dans les conditions fixées par l'article R. 562-14 du code de l'environnement, alors sa responsabilité ne pourra être engagée à raison des dommages causés, dès lors que ces dommages ne sont pas imputables à un défaut d'entretien normal au cours de la période considérée.

La loi a également autorisé :

– d'une part, la possibilité pour un syndicat mixte ouvert (au sens de l'article L. 5721-2 du CGCT) exerçant les missions constitutives de la GEMAPI d'adhérer à un autre syndicat mixte ouvert au plus tard jusqu'au 31 décembre 2019, sous réserve de l'accord du préfet coordonnateur de bassin (article 2). Depuis le 1er janvier 2020, cette faculté est réservée aux seuls EPAGE qui souhaitent adhérer à des EPTB ;
– d'autre part, la possibilité pour un EPCI à fiscalité propre de déléguer l'exercice de tout ou partie de la compétence GEMAPI à tout syndicat de communes ou à tout syndicat mixte jusqu'au 31 décembre 2020 (article 4 modifié par l'article 69 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique). Au-delà de cette date, la délégation ne sera plus possible qu'au profit d'EPAGE ou d'EPTB. Les syndicats mixtes de droit commun ont la possibilité, durant cette période transitoire, de se transformer en EPAGE ou en EPTB, selon la procédure prévue au VII bis de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

L'article 70 de la loi précitée n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a également reporté d'une année le mécanisme visé à l'article I quater de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, par lequel, de manière dérogatoire à la règle selon laquelle un syndicat mixte ouvert mentionné à l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales ne peut adhérer à un autre syndicat mixte ouvert, un tel syndicat exerçant l'une des missions de la GEMAPI peut, au titre de ces compétences et avec l'accord du préfet coordonnateur de bassin, adhérer à un autre syndicat mixte ouvert.

Cette dérogation est ouverte jusqu'au 31 décembre 2020. À compter du 1er janvier 2021, cette possibilité sera réservée aux EPAGE mentionnés au II de l'article L. 213-12 du code de l'environnement qui souhaitent adhérer à des EPTB mentionnés au I du même article L. 213-12.

Par ailleurs, l'article 117 de la loi du 27 décembre 2019 a également ouvert la possibilité pour un syndicat mixte d'être à la fois EPAGE et EPTB sur des parties distinctes de son périmètre territorial, dès lors que la structure syndicale remplit les conditions visées à la fois au I et au II de l'article L. 213-12 du code de l'environnement pour être transformé en EPAGE et en EPTB.

Les modalités d'exercice de la compétence GEMAPI sont également assouplies afin de permettre aux acteurs locaux d'en adapter la mise en œuvre aux spécificités propres à chaque territoire : ainsi, la sécabilité dite interne de chacune des quatre missions attachées à la compétence GEMAPI est désormais explicitement admise par la loi.
Ces possibilités de sécabilité interne et géographique sont aussi ouvertes en cas de délégation de la compétence à un EPAGE ou à un EPTB.
Enfin, l'assistance technique des départements est étendue à la prévention des inondations.

## c. Le service public funéraire

La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire (*Journal officiel de la République française* du 20 décembre) a modifié les dispositions applicables aux cimetières et aux opérations funéraires. La plupart de ces dispositions ont été codifiées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT).

### ▷ Une mission de service public

*Article L. 2223-19 du CGCT*

Le service extérieur des pompes funèbres est une mission de service public qui peut être assurée directement par la commune (en régie) ou dans le cadre d'une délégation de service public, par toute entreprise ou association ayant reçu l'habilitation prévue par l'article L. 2223-23 du CGCT. Cette mission doit être clairement séparée de l'exercice des pouvoirs du maire, officier d'état civil exercés suite au décès d'un administré (établissement de l'acte de décès…).
Cette mission comprend : le transport des corps avant et après mise en bière, l'organisation des obsèques, les soins de conservation, les fournitures des housses, des cercueils et de leurs accessoires intérieurs et extérieurs ainsi que les urnes cinéraires, la gestion et l'utilisation des chambres funéraires, la

fourniture des corbillards et des voitures de deuil, la fourniture du personnel, la fourniture des objets et prestations nécessaires aux obsèques, inhumations, exhumations et crémations (sauf les plaques funéraires, les emblèmes religieux, fleurs, travaux divers d'imprimerie et de marbrerie funéraire).

## ▷ Réglementation du service des pompes funèbres

### Le règlement national des pompes funèbres

*Articles L. 2223-20 à L. 2223-22 du CGCT*

Il détermine les conditions dans lesquelles est assurée l'information des familles, les conditions d'application des dispositions du code des assurances aux formules de financement en prévision d'obsèques pouvant être proposées, les obligations des régies et des entreprises ou associations habilitées en matière de formation professionnelle de leurs dirigeants et de leurs agents ainsi que les obligations particulières à l'utilisation des chambres funéraires ou mortuaires et des crématoriums.
Le conseil municipal peut arrêter, dans le respect du règlement national, un règlement municipal des pompes funèbres qui doit être respecté par les régies, les entreprises ou les associations habilitées.
Par ailleurs, le conseil municipal peut voter les tarifs de taxes pour les convois, les inhumations et les crémations, étant précisé qu'aucune surtaxe ne peut être exigée pour les présentations et stations dans un lieu de culte.

### L'habilitation

*Articles L. 2223-23 à L. 2223-25 et R. 2223-56 et suivants du CGCT*

Elle est accordée, sous certaines conditions et pour une durée déterminée (article R. 2223-62 du CGCT), par le représentant de l'État dans le département, aux régies, entreprises, ou associations qui fournissent les prestations énumérées ci-dessus (organisation des obsèques, soins de conservation…) ou définissent cette fourniture de prestations ou assurent l'organisation des funérailles. La liste des opérateurs funéraires habilités par le préfet de département doit être affichée en mairie (article R. 2223-31 du CGCT). Cette liste peut être constituée directement depuis le site https://aofh.interieur.gouv.fr/. En outre, les communes visées à l'article L. 2223-21-1 du CGCT doivent rendre possible aux familles la consultation des devis-types obligatoirement déposés par les opérateurs funéraires. L'habilitation est valable sur l'ensemble du territoire national. Ne peuvent exercer les fonctions de dirigeant ou de gérant d'une régie, entreprise association ou établissement bénéficiant de ou sollicitant l'habilitation que les personnes remplissant les conditions ci-dessous :

*Article L. 2223-24 du CGCT*

– n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation définitive à une peine d'emprisonnement, avec ou sans sursis, figurant au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour un crime ou l'un des délits énumérés à l'article L. 2223-24 du CGCT (exercice illégal d'une activité professionnelle ou sociale dont l'accès est réglementé, corruption active ou passive ou trafic d'influence, acte d'intimidation contre une personne exerçant une fonction publique…) ;
– n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation prononcée par une juridiction étrangère et passée en force jugée constituant, d'après la loi française, une condamnation pour un crime ou l'un des délits ci-dessus ;
– n'ayant pas été frappées d'une faillite personnelle ou d'une autre sanction en application du code du commerce.

Les fabriques, consistoires ou établissements religieux ne peuvent pas devenir entrepreneurs d'un service extérieur de pompes funèbres.
Les exhumations administratives ne sont pas des opérations réalisées à la demande des familles et ne sont donc pas soumises à habilitation, en vertu de l'article L. 2223-23 du CGCT.

*Article L. 2223-28 du CGCT*

Les opérateurs funéraires peuvent se voir retirer ou suspendre leur habilitation pour une durée maximum d'un an en cas :
– de non-respect des dispositions du CGCT qui leur sont applicables ;
– de non-exercice ou de cessation des activités au titre de laquelle elle a été accordée ;
– d'atteinte à l'ordre public ou de danger pour la salubrité publique.

Il revient alors au préfet du département où les faits auront été constatés, d'enclencher cette procédure, après mise en demeure de la régie, de l'entreprise ou de l'association concernée. S'il s'agit d'un délégataire, le retrait de l'habilitation entraîne la déchéance de la délégation.

*Article L. 2223-25 du CGCT*

### ▷ Autorisations administratives post mortem

En application du décret n° 2011-121 du 28 janvier 2011 relatif aux opérations funéraires, de nombreuses autorisations délivrées par le maire ont été remplacées par des déclarations préalables. Il agit en qualité d'officier d'état civil d'une part, et dans le cadre de ses pouvoirs de police, d'autre part.
L'acte de décès est rédigé par le maire de la commune où le décès a eu lieu et il en est fait mention en marge de l'acte de la personne décédée. Si le décès se produit dans une commune autre que celle du domicile de l'intéressé,

le maire qui a dressé l'acte de décès, doit faire parvenir, dans le plus bref délai, une expédition de cet acte au maire du dernier domicile pour transcription dans les registres (article 78 à 80 du code civil). En outre, il effectue toutes les opérations de notification (INSEE, Santé, Défense, Légion d'honneur, tribunal d'instance) prévues par les dispositions en vigueur.
Dans le cadre de ses pouvoirs de police, le maire délivre les autorisations administratives post mortem suivantes.

• L'autorisation de mise en bière et fermeture du cercueil (article R. 2213-17 du CGCT).
Le maire du lieu du décès (ou un adjoint ou un conseiller municipal titulaire d'une délégation) autorise la fermeture du cercueil au vu d'un certificat établi par un médecin attestant le décès. Ce certificat de décès est encore le plus souvent transmis en version papier, mais une généralisation de la transmission dématérialisée des certificats de décès vers les mairies est actuellement en cours.
Ce certificat est rédigé sur un modèle établi par le ministre chargé de la santé et précise la ou les causes de décès. Il est destiné à l'Institut national de santé et de la recherche médicale (INSERM) et à certains organismes limitativement énumérés. Les informations contenues dans le certificat ne peuvent être utilisées que pour des motifs de santé publique (article L. 2223-42 du CGCT).

• L'autorisation de dépôt temporaire du corps (article R. 2213-29 du CGCT).
Le dépôt temporaire du cercueil débute dans la limite du délai légal d'inhumation, à savoir six jours au plus tard après le décès. En outre, la règlementation détermine de façon limitative les lieux où le dépôt temporaire des cercueils est autorisé. Ainsi, ce dépôt est autorisé dans un édifice cultuel, une chambre funéraire, au crématorium, à la résidence du défunt voire celle d'un membre de sa famille ou, enfin, dans un caveau provisoire. Dans le caveau provisoire, la durée autorisée de dépôt temporaire n'est alors plus de six jours, mais de six mois (durée maximale et non renouvelable). L'utilisation des « dépositoires » autrefois mis à disposition par les communes et situés hors de l'enceinte des cimetières ne sont plus autorisés actuellement. Une réflexion sur ces équipements est cependant en cours et pourrait aboutir à ré-autoriser leur utilisation sous certaines conditions.

• L'autorisation d'inhumation ou de crémation (articles R. 2213-31 et R. 2213-34 du CGCT).
Toute inhumation dans le cimetière d'une commune est autorisée par le maire de la commune du lieu d'inhumation, tandis qu'une inhumation

effectuée par dérogation en terrain privé est autorisée par le préfet de département (article R. 2213-32). L'autorisation d'inhumation ne peut intervenir qu'après l'établissement de l'acte de décès et l'autorisation de fermeture du cercueil et, éventuellement, l'autorisation de transport du corps. Lorsque le décès s'est produit en France, l'inhumation doit intervenir 24 heures au moins et 6 jours au plus après le décès (article R. 213-33 du CGCT).
La crémation d'un défunt est toujours autorisée par le maire soit de la commune de décès, soit du lieu de fermeture du cercueil (en cas de transport avant mise en bière) soit de la commune où la crémation est pratiquée (notamment si le décès a eu lieu à l'étranger). En cas de mort violente, l'inhumation ne pourra avoir lieu qu'après établissement d'un procès-verbal dressé par un officier de police assisté d'un docteur en médecine ou en chirurgie et mentionnant l'état de la personne décédée, les circonstances du décès ainsi que tous renseignements permettant d'identifier le défunt. L'officier de police transmet les éléments énoncés dans son procès-verbal au maire de la commune où le décès a eu lieu. Au vu de ces éléments, le maire rédige l'acte de décès et en envoie copie au maire du domicile de l'intéressé pour transcription sur les registres.

*Articles 81 et 82 du code civil*

• L'autorisation de placer une urne dans une sépulture, de la sceller sur un monument funéraire, de la déposer dans une case de columbarium et de disperser des cendres, dans un cimetière ou un site cinéraire faisant l'objet de concessions (article R. 2213-39 du CGCT).

• L'autorisation d'exhumation à la demande du plus proche parent dans les conditions posées par l'article R. 2213-40 du CGCT.

À noter qu'en cas de désaccord entre plusieurs parents du défunt, le maire n'est pas compétent pour les départager. Il appartient en effet au juge d'instance de connaître du litige sur le fondement de l'article R. 221-7 du code de l'organisation judiciaire.

**Les déclarations préalables**
Les soins de conservation, le moulage mortuaire, le transport de corps vers une chambre funéraire, le transport de corps de résidence à résidence, le transport de corps vers un établissement d'hospitalisation, d'enseignement ou de recherche, le transport de corps après une mise en bière effectuée dans les limites du territoire national, doivent faire l'objet de déclarations préalables auprès du maire.

## ▷ Police des funérailles et des convois mortuaires

**L'inhumation par mesure d'urgence**
L'article L. 2213-7 du CGCT prévoit que le maire, ou à défaut le préfet, pourvoit d'urgence à ce que toute personne défunte soit inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance.

**La prise en charge des obsèques des personnes sans ressources suffisantes**
Le service extérieur des pompes funèbres est gratuit pour les personnes n'ayant pas les ressources suffisantes (article L. 2223-19 du CGCT). Il revient donc à la commune de procéder directement à l'organisation des obsèques de ces personnes ou, lorsqu'elle n'assure pas elle-même ce service, de prendre en charge les frais en résultant après avoir fait appel à un opérateur funéraire dûment habilité. La commune peut recourir à l'inhumation ou bien à la crémation si toutefois le défunt en a exprimé la volonté. Dans l'hypothèse où la famille est connue mais qu'elle refuse de payer en dépit de ses obligations, le maire procède aux funérailles sur le fondement de l'article L. 2213-7 du CGCT et dispose d'une action récursoire contre les ayants-droits du défunt.

**Autres pouvoirs au titre de la police des funérailles**
Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations sont soumis au pouvoir de police du maire que ce soit dans les cimetières ou dans les autres lieux de sépulture (articles L. 2213-8 à L. 2213-10 du CGCT).
L'article L. 2213-13 du CGCT précise qu'il ne peut être établi, de quelque manière que ce soit, de prescriptions particulières applicables aux funérailles, selon qu'elles présentent un caractère civil ou religieux.
Dans le cadre des pouvoirs de police qui lui sont conférés, le maire peut être amené à prendre des dispositions concernant les convois funéraires (itinéraire, horaires…) dans le souci d'assurer ou de rétablir la sûreté, la tranquillité et la salubrité publiques ou la décence des funérailles. Ce pouvoir s'exerce, comme pour les inhumations et les exhumations, sans établir de distinction ou de prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte de la personne décédée ou des circonstances ayant entraîné sa mort.

## ▷ La surveillance des opérations funéraires et les vacations

Dans les communes classées en zone de police d'État, cette mission relève de la compétence exclusive des fonctionnaires de la police nationale.
Dans les autres communes, cette fonction est assurée par un garde-champêtre ou un agent de police municipale. Lorsque la commune n'en

dispose pas, il revient au maire, ou à l'un de ses adjoints ou conseillers municipaux titulaires d'une délégation de contrôler les opérations funéraires. En effet, en vertu de l'article L. 2122-18, le maire peut déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal.
Depuis l'intervention du décret n° 2010-917 du 3 août 2010 relatif à la surveillance des opérations et aux vacations funéraires, seules les opérations funéraires visées à l'article L. 2213-14 du CGCT font l'objet d'une surveillance et donnent lieu à vacation :

– fermeture du cercueil, lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt ;
– fermeture du cercueil, avec ou sans changement de commune, lorsque le corps est destiné à la crémation.

Depuis la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, les exhumations réalisées par les communes pour la reprise des concessions et des sépultures échues ou abandonnées (exhumations administratives) ne donnent plus lieu à surveillance.
Toutes les autres opérations funéraires (soins de conservation, moulage de corps, transport de corps avant et après mise en bière, inhumation, crémation et arrivée du corps dans la commune) ne sont plus surveillées.
En application du premier alinéa de l'article L. 2213-15 du CGCT, le montant unitaire des vacations est déterminé par arrêté du maire dans chaque commune, après consultation du conseil municipal, dans une fourchette comprise entre 20 et 25 € (la somme retenue n'est pas obligatoirement un nombre entier et peut donc comporter des décimales, par exemple 22,35 €).
Il convient, dans le cadre du contrôle de légalité, d'être vigilant sur les arrêtés municipaux dont le montant unitaire ne respecterait pas ces montants ou instituerait la gratuité de la surveillance.
L'article R. 2213-48 fixe le nombre de vacations devant être versées. La surveillance de la fermeture d'un ou plusieurs cercueil(s), dans les deux cas énumérés par la loi, ne donne lieu au versement que d'une vacation unique, ce qui contribue à réduire le coût global des funérailles pour les familles.
Les articles R. 2213-49 et R. 2213-50 définissent les modalités de versement des vacations. La Direction générale des finances publiques (DGFiP) préconise que les postes comptables locaux cessent de verser les « vacations funéraires » en numéraire. Ainsi, les coordonnées bancaires des fonctionnaires intéressés devront désormais être fournies au comptable public pour procéder par virement au paiement des vacations.

Dans les communes situées en zone de police État : la surveillance des opérations est effectuée par les fonctionnaires de la police nationale et le produit des vacations est versé par la commune au Trésor public (ces sommes intègrent le budget de l'État).
Dans les communes hors zone de police État, deux cas sont à distinguer :
– si la commune dispose d'un garde-champêtre ou d'une police municipale : le garde-champêtre, ou le policier municipal, assure la surveillance des opérations funéraires et le produit des vacations leur est intégralement reversé par le receveur municipal, sous réserve des cotisations dues par l'employeur. En effet, ces vacations ont une nature assimilable à des indemnités et suivent d'ailleurs le même régime que celles-ci pour ce qui concerne les prélèvements sociaux et autres cotisations ;
– si la commune ne dispose pas d'un garde-champêtre ou d'un policier municipal, le maire (ou l'un de ses adjoints délégués) assure la surveillance des opérations funéraires. Dans ce cas, aucune vacation n'est versée par la famille du défunt, en vertu du dernier alinéa de l'article R. 2213-49 qui dispose que « la vacation n'est exigible que dans les communes où la surveillance est réalisée par les fonctionnaires mentionnés à l'article L. 2213-14 ».

## ▷ Les pouvoirs du maire en matière de police des cimetières

### Gestion des cimetières

La gestion des cimetières incombe à la commune. Chaque commune ou chaque établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de cimetière dispose d'au moins un cimetière comprenant un terrain consacré à l'inhumation des morts et, dans les communes de 2 000 habitants et plus ou les établissements publics de coopération intercommunale de 2 000 habitants et plus compétents en matière de cimetières, d'au moins un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation (article L. 2223-1 du CGCT).
Les terrains consacrés à l'inhumation des morts doivent être cinq fois plus étendus que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé de personnes mortes pouvant y être enterrées chaque année (article L. 2223-2 du CGCT). L'article L. 2321-2 (14°) du CGCT précise que la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation figurent parmi les dépenses obligatoires de la commune.
Selon l'article L. 2223-3 du CGCT, la sépulture dans le cimetière d'une commune est due aux personnes décédées sur son territoire, à celles qui sont domiciliées sur son territoire à celles qui ont une sépulture de famille sur le territoire de cette commune ainsi qu'aux Français établis hors de France

n'ayant pas une sépulture de famille dans la commune et qui sont inscrits ou remplissent les conditions pour être inscrits sur la liste électorale de celle-ci en application des articles L. 12 et L. 14 du code électoral.
En cas de translation de cimetières, les cimetières existants sont fermés dès que les nouveaux sont en mesure de recevoir les inhumations. Ils doivent rester dans l'état où ils se trouvent sans que l'on puisse en faire usage pendant cinq ans. Toutefois, des inhumations peuvent continuer à être faites dans les caveaux de famille édifiés dans un cimetière désaffecté dans la limite des places disponibles au moment de la fermeture et sous réserve qu'il satisfasse aux prescriptions d'hygiène et de salubrité et que, par ailleurs, l'affectation du sol à un autre usage ne soit pas reconnue d'utilité publique (article L. 2223-6 du CGCT).
La création, l'agrandissement et la translation du cimetière sont décidés par le conseil municipal. Dans les communes urbaines et à l'intérieur des agglomérations, la création et l'agrandissement d'un cimetière situé à moins de 35 mètres des habitations ne peuvent avoir lieu qu'après autorisation du représentant de l'État dans le département. Cette autorisation est accordée après une enquête publique réalisée conformément aux articles L. 123-1 et R. 123-1 et suivants du code de l'environnement et avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques. Le silence gardé pendant plus de six mois vaut décision de rejet (articles L. 2223-1 et R. 2223-1 du CGCT).
En application de l'article R. 2223-1 du CGCT, sont considérées comme communes urbaines, les communes dont la population compte plus de 2 000 habitants et celles qui appartiennent, en totalité ou en partie, à une agglomération de plus de 2 000 habitants.
Si l'étendue des cimetières le permet, le conseil municipal peut concéder des terrains aux personnes qui désirent y fonder leur sépulture et celle de leurs enfants ou successeurs en y inhumant des cercueils et des urnes. Les intéressés peuvent édifier sur les terrains concédés des caveaux, monuments et tombeaux (article L. 2223-13 du CGCT).
Les communes peuvent instituer partie ou totalité des concessions ci-après : temporaires pour quinze ans maximum (mais cinq ans minimum), trentenaires, cinquantenaires ou perpétuelles. Les concessions temporaires sont convertibles en concessions de plus longue durée. Le maire affecte à perpétuité, par arrêté, un ossuaire destiné à recevoir les restes émanant des concessions reprises. Il peut également faire procéder à la crémation de ces restes (articles L. 2223-14, L. 2223-16 et L. 2223-4 du CGCT).
En vertu de l'article R. 2223-9 du CGCT, le conseil municipal peut décider de l'affectation de tout ou partie d'un cimetière au dépôt ou à l'inhumation des urnes cinéraires et à la dispersion des cendres des corps ayant fait l'objet d'une crémation.

Le maire peut, après avoir accompli les formalités nécessaires (publicité, saisine du conseil municipal…), constater l'état d'abandon d'une concession et prononcer la reprise par la commune des terrains affectés à une concession ayant cessé d'être entretenue depuis trente ans (articles L. 2223-17, L. 2223-18 et R. 2223-12 et suivants du CGCT).
Les cimetières ne peuvent être aliénés que dix années à compter de la dernière inhumation (article L. 2223-8 du CGCT).

• *Police des cimetières*
La police des cimetières relève de la compétence du maire en application des dispositions des articles L. 2212-2 et L. 2213-9 du CGCT.
C'est ainsi qu'il est personnellement chargé d'assurer l'hygiène, la salubrité et la tranquillité publiques, le bon ordre et la décence dans le cimetière ainsi que de garantir la neutralité des lieux. Les considérations autres que celles résultant de l'application des mesures de police précitées entachent la décision du maire d'illégalité.
En règle générale, un règlement intérieur du cimetière est établi et prévoit ce qui est autorisé et ce qui est interdit.
Parmi les mesures que le maire est appelé à prendre, il faut citer celles qui garantissent ou rétablissent le bon état des tombes et la décence de leurs inscriptions. En outre, le maire prescrit toutes mesures concernant les plantations diverses et veille à ce que les cimetières soient suffisamment clos. Enfin, il peut réglementer l'accès au cimetière ainsi que la circulation et le stationnement dans son enceinte.
En application des dispositions de la loi 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits intentionnels, le maire pourra voir sa responsabilité engagée s'il est établi, par exemple, qu'il n'a pas accompli les diligences normales découlant des moyens et pouvoirs dont il disposait.

**Lieux de sépulture autres que les cimetières**
Une personne peut être enterrée dans une propriété particulière à condition que cette propriété soit à plus de 35 mètres de l'enceinte des villes et des bourgs (article L. 2223-9). L'inhumation est subordonnée aux conditions définies par l'article R. 2223-1 précédemment énoncées.
En application de l'article L. 2223-10 du CGCT, aucune inhumation ne peut avoir lieu dans les édifices clos et fermés où les citoyens se réunissent pour la célébration de leur culte, ni dans l'enceinte des hôpitaux, ni dans celle des villes et des bourgs.
À titre d'hommage public et après avis du conseil de surveillance de l'hôpital, le maire peut autoriser la construction dans l'enceinte de celui-ci de monuments pour les fondateurs et les bienfaiteurs de l'établissement à condition qu'ils en aient exprimé le désir.

*Article L. 2223-10 du CGCT*

Les lieux de sépulture autres que les cimetières sont soumis à l'autorité, à la police et à la surveillance du maire (même article).

**Carrés confessionnels dans les cimetières**
La circulaire NOR/INT/A008/00038 C du 19 février 2008 relative à la police des lieux de sépultures rappelle que les autorisations d'inhumer sont délivrées par le préfet dans les cimetières privés confessionnels et que le maire exerce son pouvoir de police à l'égard des sépultures dont il assure la surveillance. Pour les regroupements confessionnels des sépultures dans le cimetière communal, le maire a la possibilité de déterminer l'emplacement affecté à chaque tombe et donc de rassembler les sépultures de personnes de même confession, sous réserve que les principes de neutralité des parties publiques du cimetière et de liberté de choix de sépulture de la famille soient respectés.

### ▷ Crématoriums et sites cinéraires

L'article L. 2223-40 du CGCT prévoit que seuls les communes et les EPCI peuvent créer et gérer les crématoriums ainsi que les sites cinéraires destinés au dépôt ou à l'inhumation des urnes ou à la dispersion des cendres. Ce même article ouvre toutefois la possibilité d'un recours à la gestion déléguée pour les crématoriums et les sites cinéraires qui leurs sont contigus. Il convient de préciser que les sites cinéraires inclus dans le périmètre du cimetière doivent être gérés directement par la commune ou l'EPCI.
La création ou l'extension d'un crématorium est subordonnée à l'autorisation préalable du préfet. Cette autorisation intervient après une enquête publique dont les modalités sont définies par les articles L. 123-1 à L. 123.16 et R. 123-1 et suivants du code de l'environnement et avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques. Le silence gardé pendant plus de six mois sur la demande de création ou d'extension vaut décision de rejet.

*Article R. 2223-99-1 du CGCT*

Lorsque la gestion du crématorium est déléguée, le délégataire doit avoir reçu l'habilitation nécessaire par le représentant de l'État dans le département (article L. 2223-41 du CGCT). Cette habilitation est accordée sous certaines conditions et pour une durée déterminée.

*Articles L. 2223-23 et R. 2223-56 et suivants du CGCT*

Le crématorium se divise en une partie publique (accueil et attente des familles, salle de cérémonie et de remise de l'urne funéraire, salle de présentation visuelle de l'introduction du cercueil dans le four de crémation) et une partie technique réservée aux professionnels (four, pulvérisateur

de calcius, salle d'introduction du cercueil, local de dépôt provisoire des urnes). Les locaux doivent être conformes à la réglementation relative aux établissements recevant du public, notamment aux dispositions du règlement de sécurité contre l'incendie et à celle du travail, en particulier en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité, les locaux et le matériel mis à la disposition du personnel, l'affichage obligatoire.

*Article D. 2223-99 à D. 2223-109 du CGCT*

Le crématorium ainsi que le four de crémation font l'objet, respectivement, d'une visite de conformité et d'un contrôle effectués par un organisme de contrôle accrédité. Les contrôles effectués font l'objet d'un rapport adressé à l'agence régionale de santé. C'est le directeur général de l'agence régionale de santé qui délivre l'attestation de conformité au gestionnaire du crématorium au vu de ce rapport de visite.

### ▷ Le régime de protection des cendres cinéraires

La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire a conféré aux cendres issues de la crémation du corps d'une personne décédée un statut et une protection comparables à ceux accordés à un corps inhumé.

Elle a créé l'article 16-1-1 du code civil qui prévoit que « *le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort. Les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence* ».

Elle a également encadré les modalités de conservation des urnes, en supprimant la possibilité de détenir l'urne à domicile, tout en maintenant les autres possibilités de destination des cendres.

En vertu de l'article L. 2223-18-1, après la crémation, les cendres sont pulvérisées et recueillies dans une urne cinéraire munie extérieurement d'une plaque portant l'identité du défunt et le nom du crématorium.

Dans l'attente d'une décision relative à la destination des cendres de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, l'urne cinéraire est conservée au crématorium pendant une période qui ne peut excéder un an. À la demande de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, l'urne peut être conservée, dans les mêmes conditions, dans un lieu de culte, avec l'accord de l'association chargée de l'exercice du culte.

Au terme de ce délai et en l'absence de décision de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, les cendres sont dispersées dans l'espace aménagé à cet effet du cimetière de la commune du lieu du décès ou dans l'espace le plus proche aménagé à cet effet visé à l'article L. 2223-18-2.

L'article L. 2223-18-2 détermine de manière limitative la destination des urnes cinéraires ou des cendres qu'elles contiennent. Les cendres issues de la crémation peuvent être :

– soit conservées dans l'urne cinéraire, qui peut être inhumée dans une sépulture ou déposée dans une case de columbarium ou scellée sur un monument funéraire à l'intérieur d'un cimetière ou d'un site cinéraire ;
– soit dispersées dans un espace aménagé à cet effet (jardin du souvenir) d'un cimetière ou d'un site cinéraire ;
– soit dispersées en pleine nature, sauf sur les voies publiques.

L'urne peut également être inhumée dans une propriété particulière. Dès lors que les cendres sont assimilées au corps humain, les dispositions de l'article R. 2213-32 du CGCT s'appliquent.

Seul l'avis d'un hydrogéologue n'est pas requis en cas d'inhumation de l'urne cinéraire dans une propriété particulière.

En outre, l'article R. 2213-39-1 prévoit la possibilité du retrait d'une urne dans une propriété particulière et dispose à cet effet que : « *lorsqu'il est mis fin à l'inhumation de l'urne dans une propriété particulière, la personne qui en est dépositaire doit se conformer aux dispositions de l'article L. 2223-18-2* » relatif à la destination des cendres.

Dans la mesure où le législateur a souhaité doter les cendres issues de la crémation d'un statut analogue à celui des corps placés dans un cercueil, les dispositions de l'article R. 2213-40 relatives à l'exhumation à la demande des familles qui s'appliquent pour l'exhumation d'un corps s'appliquent lorsqu'il convient de retirer l'urne de son columbarium, du cavurne ou du caveau au sein duquel elle était inhumée ou de la desceller d'un monument funéraire, ce y compris lorsque l'urne se situe dans une propriété particulière.

Un guide juridique relatif à la législation funéraire,un guide de recommandations relatif aux urnes funéraires et aux sites cinéraires et un guide relatif aux cérémonies civiles dans le cadre des obsèques, sont à la disposition des collectivités, sur le site de la DGCL afin de répondre plus spécifiquement à l'application de ces règlementations.

## d. Les déchets

La France produit 324,4 millions de tonnes de déchets en un an (2015) dont 37,9 millions de tonnes de déchets ménagers et assimilés, soit 573 kg par habitant.

Les déchets ménagers et assimilés regroupent l'ensemble des déchets produits par les ménages et des déchets dits « assimilés », qu'ils soient collectés en déchèterie ou en porte-à-porte. Les déchets assimilés correspondent aux déchets des activités économiques (d'origine artisanale et commerciale) qui, compte-tenu de leurs caractéristiques et des quantités produites, peuvent être collectés sans sujétions techniques particulières.

Le service public de gestion des déchets trouve son origine dans le pouvoir de police que détient le maire et qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique. La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire vient renforcer le pouvoir de police du maire afin de mieux lutter contre les déchets sauvages. Le maire fixe les modalités de la collecte des déchets par le biais du règlement de collecte en application de l'article L. 2224-16 du CGCT.
La collecte et le traitement des déchets relève des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il s'agit d'une compétence obligatoire.

### ▷ Les filières à responsabilité élargie du producteur (REP)

Le principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP), prévu à l'article L. 541-10 du code ce l'environnement, découle du principe « pollueur – payeur » dans le domaine de la gestion des déchets. Son application s'est traduite par la création d'une quinzaine de filières REP couvrant la grande majorité des gisements de déchets ménagers et assimilés présentant un enjeu particulier en matière de valorisation ou de traitement. Ainsi, les metteurs sur le marché de produits tels que les emballages ménagers, les papiers, les éléments d'ameublement, les textiles, les équipements électriques et électroniques doivent s'acquitter d'obligations auprès d'éco-organismes agréés par les pouvoirs publics au titre de la gestion des déchets qui résultent de la consommation de leurs produits.
Ces éco-organismes peuvent être de type « financeurs » ; dans ce cas, ils versent des soutiens financiers notamment aux collectivités territoriales avec lesquelles ils contractualisent, lesquelles demeurent responsables de la collecte et du traitement (exemples : filière des emballages ménagers ou des papiers graphiques).
Ils peuvent être de type « opérationnels » (collecte et traitement des produits usagés) ; dans ce cas, les éco-organismes sont responsables de la collecte et du traitement. Ils font généralement appel à des prestataires sélectionnés sur appel d'offres (exemple des piles et accumulateurs ou des équipements électriques électroniques).
La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire vient clarifier les relations entre les éco-organismes et les collectivités territoriales.

### ▷ La prévention

Le code de l'environnement (article L. 541-15-1) dispose que les collectivités territoriales responsables de la gestion des déchets ménagers et assimilés définissent un programme local de prévention pour ces déchets indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Au plan territorial, la région a la charge de la

planification en matière de prévention et de gestion par l'intermédiaire du plan régional de prévention et de gestion des déchets (L. 541-13) rendu compatible avec le plan national de gestion des déchets et les objectifs de la politique nationale en la matière (L. 541-1). Ces plans sont en cours de finalisation, la majorité des plans a ainsi été adoptée. Ils ont vocation à intégrer le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (L. 4251-1).

### ▷ La coopération intercommunale

La compétence collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés au sens des articles L. 2224-13 et L. 2224-14 du CGCT est une compétence obligatoire des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de la métropole de Lyon. La compétence peut être transférée par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à un syndicat mixte soit en totalité, soit uniquement pour ce qui relève du traitement des déchets ainsi que les opérations de transport qui s'y rapportent.
À la demande des communes et des EPCI qui le souhaitent, le département peut se voir confier, par le biais d'une convention, la responsabilité du traitement et des opérations de transport qui s'y rapportent.

Cas spécifique des mises à disposition et des prestations de service : un EPCI peut dans le cadre d'une convention, mettre certains services et moyens à la disposition de communes pour faciliter l'exercice de compétences. Ce système doit cependant être limité (prêt de bennes à ordures par exemple) et ne doit, en aucun cas, aller jusqu'à l'organisation du service lui-même.
Le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique, ainsi que d'un rapport annuel sur son prix et sa qualité destiné notamment à l'information des usagers (article L. 2224-17-1 du CGCT).

### ▷ Le financement du service de gestion des déchets ménagers et assimilés

Le service peut faire l'objet d'un financement de droit commun (budget général) ou d'un financement spécifique soit par l'institution d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) prévue à l'article L. 2333-76 du CGCT, soit par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en application de l'article 1520 du code général des impôts. Le choix de la redevance ou de la taxe a un impact sur la qualification juridique du service qui prendra la forme d'un service public industriel et commercial lorsque le financement est assis sur une redevance et celle d'un service public administratif lorsqu'il est recouru à la taxe.

Les communes, les EPCI et les syndicats mixtes n'ayant pas fait le choix de la REOM ni de la TEOM ont l'obligation d'instituer une redevance spéciale afin de financer la collecte et le traitement des déchets assimilés (article L. 2333-78 du CGCT).
Lorsque les communes ou les établissements publics assurent l'enlèvement des ordures ménagères des terrains de camping ou spécialement aménagés pour le stationnement des caravanes, ils peuvent assujettir les exploitants à une redevance calculée en fonction du nombre de places disponibles sur ces terrains (article L. 2333-77 du CGCT).

### ▷ La TEOM incitative

Les communes peuvent instituer une taxe d'enlèvement des ordures ménagères composée d'une part variable, calculée en fonction du poids ou du volume des déchets. Cette part variable peut également tenir compte des caractéristiques de l'habitat ou du nombre des résidents.
Les modalités de mise en œuvre de la part incitative de la TEOM ont été précisées par l'article 1522 bis du code général des impôts. La part incitative s'ajoute à une part fixe. Les tarifs de la part incitative sont fixés chaque année par délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A, de manière à ce que son produit soit compris entre 10 % et 45 % du produit total de la taxe. Le décret n° 2012-1407 du 17 décembre 2012 a fixé les modalités de communication des données à la direction des finances publiques concernant la part incitative de la TEOM.

### ▷ La REOM incitative

Les communes, EPCI et les syndicats mixtes peuvent, lorsqu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages, instituer une REOM (article L. 2333-76 du CGCT). Dans le cadre de la REOM classique, le montant facturé à l'usager n'est pas calculé en fonction de la quantité de déchets qu'il a produite, mais correspond à une quantité moyenne de déchets produite par le type d'usagers auquel il appartient, en fonction du nombre de personnes que compte son foyer, la taille de l'habitation ou le volume des déchets.
La redevance incitative est, quant à elle, une REOM dont le montant varie en fonction de l'utilisation réelle du service par l'usager, puisqu'elle se compose d'une part fixe couvrant les dépenses correspondant aux coûts fixes du service et d'une part variable, liée à la quantité de déchets produits par l'usager.
La redevance incitative ne constitue donc qu'une variante de la REOM.

Au 1er janvier 2016, 190 collectivités avaient mis en place une tarification incitative (par la REOM et la TEOM). En moyenne, selon l'Agence de

l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la mise en place de la tarification incitative permet de réduire de 41 % la quantité d'ordures ménagères résiduelles, d'augmenter de 40 % la collecte des recyclables et de réduire de 8 % la quantité de déchets ménagers et assimilés.

| Modes de financement | Possibilités ou non de cumul |
|---|---|
| Budget général : il peut pourvoir au fonctionnement du service. | Cumul :<br>– possible avec la TEOM ;<br>– obligatoire avec la redevance spéciale si un service spécifique est assuré. |
| REOM ou REOMI : redevance calculée en fonction de l'importance du service rendu. Elle confère au service un caractère industriel et commercial qui impose l'établissement d'un budget annexe équilibré en recettes et en dépenses. | Pas de cumul possible avec :<br>– la TEOM ;<br>– la redevance spéciale car le service est déjà facturé au sein de la redevance générale ;<br>– avec le budget général. |
| TEOM ou TEOMI : c'est un impôt direct additionnel à la taxe foncière.<br>Les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la TEOM et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers doivent en retracer le produit perçu et les dépenses afférentes à l'exercice de cette compétence dans un état spécial annexé aux documents budgétaires. | Cumul :<br>– obligatoire avec la redevance spéciale si un service spécifique est assuré ;<br>– possible avec le budget général. |
| Redevance spéciale : complément de la TEOM et concerne l'élimination des déchets assimilés. | Cumul obligatoire si un service spécifique est assuré :<br>– avec la TEOM ;<br>– avec le budget général. |

## e. L'énergie

### ▷ Cadre juridique général

La compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'électricité et de gaz est encadrée par les articles L. 2224-31 à L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales (CGCT). De manière générale, le code de l'énergie constitue le cadre juridique applicable au secteur de l'énergie.

Conséquence de la loi du 8 avril 1946 relative à la nationalisation de l'électricité et du gaz, les domaines de la production, du transport, de la distribution et de la fourniture d'énergie faisaient l'objet d'un monopole public.

Toutefois, la mise en place du marché intérieur de l'électricité et du gaz opérée par les directives sectorielles européennes a progressivement ouvert à la concurrence les activités de production et de fourniture d'énergie.

*En revanche, l'État est resté propriétaire du réseau de transport*, qu'il

* Les réseaux de transport sont à haute tension (HTB) de 50 kV à 400 kV et ont pour but de transporter l'énergie des grands centres de production jusqu'aux consommateurs industriels et jusqu'aux réseaux de distribution. Ils se composent d'un réseau dit « de grand transport et d'interconnexion » (exploité à 400 kV et 225 kV) d'une part, et d'un réseau dit « de répartition » (exploité à 225 kV, 90 kV et 63 kV), d'autre part.

gère dans le cadre d'une concession avec Réseau de Transport d'Électricité (RTE), filiale d'EDF. De même, les autorités organisatrices des réseaux publics de distribution d'électricité, que sont les communes ou les établissements publics de coopération auxquels elles ont transféré cette compétence ou les départements s'ils exerçaient cette compétence à la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, ont conservé la propriété des réseaux de distribution* qu'ils exploitent soit via une régie créée antérieurement à la loi de nationalisation de 1946, soit dans le cadre d'un contrat de concession conclu avec un gestionnaire de réseau.
De fait, l'exploitation des réseaux de distribution électricité et gaz fait l'objet d'un monopole ; 95 % du réseau de distribution d'électricité est exploité par ERDF tandis que GRDF détient 96 % du marché de distribution du gaz.

### ▷ La gestion des réseaux de distribution publique d'électricité et de gaz

Les communes, les établissements publics de coopération ou les départements constituent les autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz (AOD) au regard de l'article L. 2224-31 du CGCT. À ce titre, les AOD négocient et concluent des contrats de concession avec les gestionnaires de réseaux, dans leur zone de desserte exclusive, définis aux articles L. 111-52 et L. 111-53 du code de l'énergie, c'est-à-dire ERDF, GRDF et les entreprises locales de distribution (ELD), également dénommées distributeurs non nationalisés (DNN).
Les communautés urbaines en vertu du g) du 5° du I de l'article L. 5215-20 du CGCT, les métropoles de droit commun conformément aux dispositions du VI de l'article L. 5217-2 , de même que la métropole de Lyon au titre du f) du 6° du I de l'article L. 3641-1, sont compétents pour la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz.
En tant qu'autorités concédantes, les AODE exercent un contrôle du bon accomplissement des missions de service public et assurent le contrôle de l'état des réseaux publics de distribution. Elles sont également propriétaires des infrastructures de réseau.
Les gestionnaires du réseau exercent, quant à eux, leurs missions dans les conditions fixées par un cahier des charges. Ils sont notamment tenus de définir et de mettre en œuvre les politiques d'investissement et de développement des réseaux de distribution afin de permettre le raccordement des

* Les réseaux publics de distribution de l'électricité acheminent l'énergie électrique jusque chez les consommateurs finals. Ils sont composés de réseaux moyenne tension dits « HTA » (exploités à 20 kV et 15 kV), et de réseaux basse tension dits « BT » (exploités à 400 volts triphasé et 230 volts monophasé).

installations des consommateurs et des producteurs, de fournir aux utilisateurs des réseaux les informations nécessaires à un accès efficace aux réseaux, ou encore d'exploiter ces réseaux et d'en assurer l'entretien et la maintenance.
Contrairement à un contrat de concession classique, les tarifs sont fixés par la commission de régulation de l'énergie (CRE). Celle-ci élabore les tarifs d'accès aux réseaux avec le souci d'assurer aux gestionnaires de réseaux les moyens d'accomplir au mieux leurs missions de service public et de s'assurer d'une maîtrise raisonnable des coûts pour ne pas alourdir excessivement les charges pesant sur les consommateurs.

**Desserte en gaz pour les communes ne disposant pas d'un réseau de gaz naturel**
Dans les conditions prévues par l'article 25-1 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, les communes, les EPCI ou les syndicats mixtes ne disposant pas d'un réseau de gaz naturel peuvent concéder la distribution publique du gaz à toute entreprise agréée à cet effet par le ministre chargé de l'énergie. Ces communes et EPCI peuvent créer une régie agréée par le ministre précité ou avoir recours à un prestataire extérieur dans le cadre d'une délégation de service public.

### ▷ Le regroupement départemental de la compétence AOD

La loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, codifiée à l'article L. 2224-31 du CGCT, a imposé au préfet d'engager une procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte d'envergure départementale, dans le cas où la compétence relative aux réseaux de distribution publique d'électricité n'est exercée ni par le département, ni par un groupement couvrant le territoire du département, ni par un groupement de collectivités dont la population est au moins égale à un million d'habitants.

En outre, le regroupement de la maîtrise d'ouvrage est encouragé par le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) parce qu'il favorise une meilleure utilisation des subventions accordées.

### ▷ Les financements

Les AOD peuvent bénéficier des aides du FACE, dont les dispositions ont été modifiées en dernier lieu par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat et feront l'objet d'un nouveau décret qui sera publié prochainement. Ainsi, les AOD peuvent se voir subventionner, d'une part, une partie des travaux sur leur réseau de distribution réalisés sous leur maîtrise d'ouvrage dans le périmètre d'une ou plusieurs communes

rurales* et, d'autre part, toute opération participant à la maîtrise de la demande d'électricité.
Les collectivités perçoivent également la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE). Elle est obligatoire et est assise sur les volumes d'électricité consommés. *L'article L. 5212-24 du CGCT précise que cette taxe est perçue par le syndicat intercommunal qui s'est vu transférer la compétence AOD en lieu et place des EPCI à fiscalité propre qui en sont membres et de l'ensemble des communes dont la population est inférieure ou égale à 2000 habitants selon le recensement de l'INSEE. Les autres communes ont le choix de percevoir elles-même la taxe ou de permettre au syndicat de la percevoir à leur place après la prise de délibérations concordantes du syndicat et de la commune intéressée. Il en va de même si la compétence est exercée par le département.

**Les compétences facultatives et partagées des collectivités locales dans les domaines de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables.**
Les deux lois « Grenelle » – loi n° 2009-967 du 3 août 2009 et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 – ont étendu le champ de compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la politique énergétique, en leur permettant de développer des actions en faveur de la maîtrise de l'énergie et d'intervenir dans le domaine de la production utilisant des sources d'énergies renouvelables.

### ▷ Compétences en matière de production d'énergies renouvelables

L'article L. 2224-32 du CGCT permet à une commune sur son territoire ou un établissement public de coopération (établissement public de coopération intercommunale, syndicat de communes, syndicat mixte) sur le territoire des communes qui en sont membres « d'aménager, d'exploiter, de faire aménager et de faire exploiter » des installations produisant de l'électricité utilisant des énergies renouvelables (centrale hydroélectrique, panneaux photovoltaïques, parc éolien, réseaux de chaleur alimentés par des installations de récupération d'énergie, etc), et sous réserve que l'électricité produite ne soit pas destinée à être vendue à des clients éligibles.
L'article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a donné compétence de production d'énergies renouvelables aux départements et aux régions. Ces collectivités peuvent également aménager ou exploiter des installations de production d'électricité.

---

* L'article 2 du décret du 14 janvier 2013 relatif aux aides à l'électrification rurale définit les communes rurales comme les communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants et non comprises dans une unité urbaine de plus de 5 000 habitants. De facto, les autres communes sont considérées comme urbaines pour lesquelles le financement ainsi que la maîtrise d'ouvrage des travaux ressortent des missions du gestionnaire de réseau.

Enfin, la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur a ouvert la possibilité, pour les collectivités territoriales ou leurs groupements, de créer et de gérer un réseau de chaleur alimenté par une installation utilisant le pouvoir calorifique des résidus et déchets collectés.
En vertu de l'article L. 5212-16 du CGCT, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement public local en matière de distribution publique d'électricité, de développement de la production d'électricité par des énergies renouvelables, de maîtrise de la consommation d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre, des fonds de concours peuvent être versés entre un syndicat visé à l'article L. 5212-24 et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale membres, après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder les trois quarts du coût hors taxes de l'opération concernée. L'extension du dispositif aux équipements publics en matière de transition énergétique résulte de l'article 259 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

**Compétences en matière de maîtrise de l'énergie**
L'article L. 2224-34 du CGCT donne la possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale ayant adopté un plan climat-air-énergie territorial au sens des dispositions de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, à la métropole de Lyon et aux syndicats mixtes compétents en matière de distribution publique d'énergie, de réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau des consommateurs finals ainsi que des consommateurs en situation de précarité énergétique. Il est notamment possible de proposer des aides à ces derniers en prenant en charge par convention, en tout ou partie, des travaux d'isolation, de régulation thermique ou de régulation de la consommation d'énergie ou l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation.

L'article 16 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat ajoute à l'article L. 2224-34 un nouvel alinéa disposant que les établissements publics de coopération intercommunale, la métropole de Lyon, les autres EPCI qui ont adopté un plan climat-air-énergie territorial et les syndicats exerçant la compétence d'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution, exploité en régie ou concédé peuvent prendre en charge, pour le compte de leurs membres, tout ou partie des travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique des bâtiments dont ces

membres sont propriétaires. Elles peuvent assurer le financement de ces travaux. Ces travaux font l'objet de conventions conclues avec les membres bénéficiaires.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent également allouer des aides en vue de favoriser la transition énergétique. Ces aides sont prévues en complément des dispositifs d'aides financières instaurés par l'État pour inciter les particuliers et les acteurs publics à réaliser des travaux tendant à améliorer la performance énergétique de leurs logements et de leurs bâtiments. Ces aides locales peuvent prendre la forme d'exonération fiscale ou de subventions locales (prise en charge de travaux d'économie d'énergie, allocation d'aides financières lors d'installation d'équipements alimentés par des énergies renouvelables, exonération totale ou partielle de la taxe foncière, etc.).

**Compétence en matière de création et d'entretien d'infrastructures de charge des véhicules électriques ou d'avitaillement en gaz ou en hydrogène des véhicules ou navires**

L'article L. 2224-37 du CGCT habilite les communes, sous réserve d'une offre inexistante, insuffisante ou inadéquate sur leur territoire, à créer et entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou de navires à quai, ainsi que des points de ravitaillement. Les communes peuvent transférer l'exercice de cette compétence aux établissements publics de coopération intercommunale exerçant la compétence en matière d'aménagement, de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre, aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité visées à l'article L. 2224-31, aux autorités organisatrices de la mobilité et, en Île-de-France, à Île-de-France Mobilités. La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités prévoit dans son article 68 qui vient modifier l'article L. 2224-37 du CGCT que le titulaire de la compétence transférée par la commune peut élaborer un schéma directeur de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables dans le cadre prévu à l'article L. 334-7 du code de l'énergie.

Enfin, le fonds de soutien à l'investissement local permet de venir financer les projets de collectivités et des PETR visant soutenir l'axe prioritaire du Grand plan d'investissement (GPI) « accélérer la transition écologique », en particulier la réduction de l'empreinte énergétique des bâtiments publics et le soutien au développement de solutions de transports innovants ».

## f. Les communications électroniques

### ▷ La compétence en matière de réseaux de communications électroniques

L'article L. 1425-1 du CGCT donne compétence à l'ensemble des collectivités territoriales ainsi qu'à leurs groupements (dans le cas où la compétence a été préalablement transférée à ces derniers) pour établir et exploiter « des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques ».

Ainsi, les collectivités disposent d'un large champ d'intervention en la matière, puisque les réseaux de communications électroniques, tels que définis par l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, désignent toute infrastructure de transport ou de diffusion de signaux électromagnétiques, destinée à assurer au public la fourniture de services de communications électroniques. Il s'agit, entre autres, des réseaux satellitaires, des réseaux permettant l'accès à l'Internet haut ou très haut débit ou encore les réseaux destinés à la diffusion de services audiovisuels par câble.

Toutefois, cette possibilité d'agir en tant qu'opérateur de télécommunication est limitée, l'intervention des collectivités étant conditionnée au constat d'une carence de l'initiative privée et au respect du principe de la cohérence des réseaux d'initiative publique, même si ce principe n'est pas explicité en l'état du droit.

En vertu des principes de spécialité et d'exclusivité, l'exercice de la compétence L. 1425-1 par un groupement nécessite un transfert plein et entier de la compétence de la part des collectivités membres.

Les collectivités territoriales et leurs groupements ont également la possibilité de déléguer à un syndicat mixte comprenant au moins un département ou une région tout ou partie de la compétence relative à un ou plusieurs réseaux de communications électroniques dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT.

Par dérogation aux dispositions du 1er alinéa de l'article L. 5721-2 du CGCT, un syndicat mixte ouvert peut adhérer, jusqu'au 31 décembre 2021, à un autre syndicat mixte ouvert qui s'est vu transférer ou déléguer tout ou partie de la compétence prévue à l'article L. 1425-1 du CGCT.

Par ailleurs, à l'initiative des collectivités territoriales, l'article L. 1425-2 du code prévoit que les départements ou les régions peuvent élaborer des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, qui ont une valeur indicative. Ces schémas recensent les infrastructures de réseaux existantes, présentent une stratégie de développement de ces réseaux, et favorisent la cohérence des initiatives publiques ainsi que leur bonne articulation avec l'investissement privé.

Enfin, l'article L. 5722-11 du CGCT dispose qu'un syndicat mixte bénéficiant d'un transfert de compétence prévu à l'article L. 1425-1 et constitué en application de l'article L. 5721-2 peut recevoir des personnes morales de droit public qui en sont membres, pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques dans les conditions prévues à l'article L. 1425-1, des fonds de concours pendant une durée maximale de trente ans à compter de la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), après accord du comité syndical et des organes délibérants des personnes morales concernées. Là encore, le montant total des fonds de concours versés ne peut excéder le montant des investissements à réaliser, déduction faite de l'autofinancement et des subventions perçues.

### ▷ La communication audiovisuelle

Conformément à l'article L. 1426-1 du CGCT, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, dans les conditions prévues par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, éditer un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale et diffusé par voie hertzienne terrestre ou par un réseau n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.
La collectivité territoriale ou le groupement conclut avec la personne morale à laquelle est confié le service un contrat d'objectifs et de moyens définissant des missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Ce contrat est annexé à la convention conclue par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

## g. Les services à la petite enfance

### ▷ L'accueil collectif des jeunes enfants

Les structures d'accueil collectif permettent de recevoir, pendant la journée, des enfants de moins de 6 ans.
La gestion des établissements d'accueil collectif relève pour l'essentiel des collectivités territoriales (principalement les communes) ou des associations relevant de la loi de 1901. Les autres organismes potentiellement gestionnaires, notamment les caisses d'allocations familiales (CAF), les organismes privés à but lucratif, les mutuelles ou les comités d'entreprises interviennent toutefois aussi dans ce domaine.
À défaut de gérer directement ces structures, les communes peuvent mener une politique d'accueil de la petite enfance par d'autres biais : subventions, mise à disposition de locaux, achat de places…

Il existe plusieurs catégories de structures pouvant accueillir les jeunes enfants :

*R. 2324-17 du code de la santé publique*

– l'établissement multi-accueil (établissement qui offre au moins 2 types d'accueil différents, régulier ou occasionnel), la capacité de chaque unité d'accueil ne pouvant dépasser 60 places ;
– la crèche parentale, gérée par une association de parents et qui ne peut dépasser 25 places ;
– la halte garderie, qui accueille des enfants de manière ponctuelle ;
– la crèche familiale, qui allie accueil chez une assistante maternelle et accueil en structure collective ;
– la micro-crèche qui ne peut accueillir que 10 enfants au maximum ;
– le jardin d'enfants (accueil des enfants de plus de 2 ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel), dont la capacité d'accueil est limitée à 80 places par unité d'accueil.

En application des articles L. 214-7 et D. 214-7 du code de l'action sociale et des familles, un nombre minimal de places (1 par tranche de 20 places au moins) doit être réservé pour les enfants issus de familles en situation de grande précarité.

Ces établissements et services sont soumis au contrôle et à la surveillance du médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile (PMI).

Le maire ou le président de la communauté de communes donne l'autorisation d'ouverture de la structure après avis du président du conseil départemental, s'il s'agit d'une structure gérée directement par la collectivité. Il émet un avis auprès du président du conseil départemental s'il s'agit d'une structure parentale ou privée (article L. 2324-1 du code de la santé publique).

Lorsqu'il estime que la santé physique ou mentale ou que l'éducation des enfants sont compromises ou menacées, le préfet de département ou le président du conseil départemental peuvent adresser des injonctions aux établissements. En cas d'inexécution, le préfet peut ordonner leur fermeture après avis du président du conseil départemental.

### ▷ L'accueil individuel des jeunes enfants

Les assistants maternels assurent l'accueil des enfants à leur domicile moyennant rémunération, après avoir obtenu un agrément délivré par le président du conseil départemental (articles L. 421-1 et L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles). Ce dernier informe le maire de la commune de résidence de l'assistant maternel de toute décision d'agrément, de suspension, de retrait ou de modification de l'agrément délivré.

Ils ne peuvent accueillir plus de 4 enfants simultanément.
Les assistants maternels peuvent se regrouper dans des maisons d'assistants maternels (articles L. 424-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles), dans la limite de 4 assistants maternels dans une même maison. Un agrément délivré par le président du conseil départemental est nécessaire. Bien que ces structures ne soient pas des établissements d'accueil du jeune enfant, le maire reste responsable de la sécurité des locaux puisqu'il autorise l'ouverture de la maison au public, les maisons d'assistants maternels étant considérés comme des établissements recevant du public de 5e catégorie.
**Les communes peuvent créer un relais d'assistants maternels afin d'informer les parents sur ce mode d'accueil et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leurs pratiques professionnelles et leur possibilité d'évolution de carrière.**

*Article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles*

### ▷ Le soutien à la parentalité

Plusieurs dispositifs peuvent être mis en place ou soutenus par les communes pour soutenir la parentalité :
– les lieux d'acceuil enfants/parents (LAEP), les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement aux parents (REAAP) ;
– les points info famille ;
– les espaces de rencontre.

## h. L'éducation

### ▷ Enseignement public du premier degré

**Charge des écoles**
L'enseignement public du premier degré relève de la compétence de la commune depuis les lois fondatrices de Jules Ferry. Cette compétence a été confirmée par la loi du 22 juillet 1983 modifiée. Le dispositif relatif aux écoles et classes élémentaires et maternelles figure dans le code de l'éducation.

*Article L. 212-1 à L. 212-9*

Une commune doit être pourvue d'au moins une école élémentaire publique. Il en va de même de tout hameau séparé du chef-lieu, ou de toute autre agglomération, par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire. L'article L. 212-2 du code de l'éducation prévoit, sous certaines conditions, que deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Par

délibération des conseils municipaux des communes intéressées, un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine.
Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles, des classes élémentaires et maternelles publiques après avis du préfet.
Dans les communes ayant plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune d'elles est fixé par délibération du conseil municipal. Quand les dépenses de fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI sur le territoire duquel il existe plusieurs écoles publiques, c'est à l'organe délibérant de cet EPCI qu'il appartient de fixer le ressort de chaque école.
Dès lors qu'une école maternelle a été régulièrement créée à la demande d'une commune, les dépenses de fonctionnement de cette école constituent une dépense obligatoire pour la collectivité (CE, 31 mai 1985, Ministre de l'Éducation nationale contre Association d'éducation populaire de l'école Notre-Dame d'Arc-les-Gray) et celle-ci ne peut pas apporter de restrictions à l'accès à cet établissement scolaire (CE, 9 juillet 1981, Commissaire de la République de la Loire-Atlantique contre Commune de Vigneux-de-Bretagne).
La commune est propriétaire des locaux scolaires et doit en assurer la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées. Elle n'assure pas la rémunération du personnel enseignant, sauf quand elle organise des activités complémentaires facultatives et que ce personnel est mis à sa disposition.

*Article L. 216-1 du code de l'éducation*

**Logement des instituteurs**

Conformément aux dispositions de la loi du 30 octobre 1886 et 19 juillet 1889, la commune a obligation d'assurer un logement convenable aux instituteurs titulaires ou suppléants de l'enseignement public. À défaut, une indemnité représentative de logement (IRL) leur est versée. Le logement des instituteurs, comme le versement de l'IRL, constituent une dépense obligatoire pour la commune.
L'article 4 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée a posé le principe de l'attribution par l'État aux communes d'une dotation spéciale destinée à compenser les charges qu'elles supportent pour le logement des instituteurs : la dotation spéciale instituteurs (DSI) (article L. 2334-26 à L. 2334-31 du CGCT). L'article 85 de la loi de finances du 23 décembre 1988 a divisé la dotation en deux parts :

– la dotation due aux communes au titre des instituteurs logés pour compenser les charges afférentes aux logements occupés par les intéressés ;

– la dotation revenant au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour indemniser les instituteurs non logés.

Le bénéfice d'un logement ou d'une indemnité représentative de logement est réservé aux seuls instituteurs. Ce dispositif a vocation à s'éteindre prochainement en raison de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, lesquels ne bénéficient pas de cet avantage (CE, 30 novembre 1994, Préfet de la Haute-Saône).

**L'obligation scolaire et l'instruction dans la famille**

L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre trois ans (depuis la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance) et seize ans. Cette instruction obligatoire est assurée prioritairement dans les écoles ou établissements d'enseignement publics ou privés. Elle peut également, au titre du principe constitutionnel de liberté de l'enseignement, être dispensée dans le domicile familial. Un guide interministériel est disponible sur le site de la DGCL sous l'onglet « Compétences>Enseignement et scolaire>Autres compétences en matière scolaire>Instruction dans la famille ». Le maire est chargé du contrôle de l'obligation scolaire en liaison avec le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN).

Chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire. Les personnes responsables doivent y faire inscrire les enfants dont elles ont la garde. En sa qualité de représentant de l'État, le maire délivre pour les enfants d'âge préélémentaire ou élémentaire, le certificat d'inscription indiquant l'école que l'enfant doit fréquenter dans la commune. Il ne peut refuser la délivrance de ce certificat, ni se prononcer sur l'opportunité d'inscrire un élève dans une école, mais seulement procéder à l'affectation de ce dernier.

Les familles domiciliées à proximité de deux ou plusieurs écoles publiques ont la faculté de faire inscrire leurs enfants à l'une d'elles, sous réserve que l'école choisie ne compte déjà pas le nombre maximum d'élèves autorisé par la réglementation en vigueur. Cette possibilité n'est pas offerte aux familles si une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI détermine le ressort de chaque école.

La domiciliation des parents à l'étranger ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire. Chaque enfant est inscrit, selon le cas, dans la commune où ses parents ont une résidence, soit dans celle du domicile de la personne qui en a la garde, soit dans celle où existe un établissement ou une section d'établissement destiné aux enfants de Français à l'étranger.

Aux termes de l'article L. 131-10 du code de l'éducation, les enfants soumis à l'obligation scolaire qui reçoivent l'instruction dans leur famille, y compris dans le cadre d'une inscription dans un établissement d'enseignement à distance, sont l'objet d'une enquête de la mairie compétente, aux fins d'établir quelles sont les raisons alléguées par les personnes responsables de l'enfant, et s'il leur est donné une instruction dans la mesure compatible avec leur état de santé et les conditions de vie de la famille. Le résultat de cette enquête est communiqué à l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation et aux personnes responsables de l'enfant.
Le maire effectue son enquête sur la base des déclarations des parents (également adressée au directeur académique des services de l'éducation nationale) faisant part de leur intention de donner à leur enfant une instruction à domicile (article L131-5).
Depuis la loi n° 2019-791 pour une école de la confiance (article 18), les parents doivent déclarer au maire qu'ils inscrivent leurs enfants dans un jardin d'enfants, établissement public d'accueil collectif recevant exclusivement des enfants âgés de 2 à 6 ans. Le contrôle de cette instruction est assuré par les autorités académiques.

### Répartition intercommunale des charges de fonctionnement des écoles publiques

*Article L. 212-8 du code de l'éducation*

Lorsqu'une école publique accueille des enfants de plusieurs communes, un mécanisme de répartition des charges de fonctionnement de ces écoles entre les communes concernées a été créé. Ce mécanisme, codifié à l'article L. 212-8 du code de l'éducation, a été modifié en dernier lieu par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).
Lorsque les écoles maternelles, les classes enfantines ou les écoles élémentaires d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence.

• *Les modalités de la répartition*

| | |
|---|---|
| **Quelles sont les parties concernées ?** | L'accord se conclut entre la commune d'accueil et la commune de résidence. Il est indispensable qu'un dialogue s'instaure entre elles au sujet de la répartition des dépenses. |
| **Et s'il n'y avait pas d'accord…** | En l'absence d'accord entre les communes concernées sur la répartition des dépenses, le préfet fixe la participation de chaque commune après avis du conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN). |
| **Quels sont les éléments à prendre en considération pour la contribution de la commune de résidence ?** | Il est tenu compte :<br>– des ressources de la commune de résidence ;<br>– du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil ;<br>– du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques (écoles maternelles, classes enfantines et écoles primaires) de la commune d'accueil. |
| **Quels sont les dépenses concernées ?** | Seules les dépenses de fonctionnement, à l'exception de celles relatives aux activités périscolaires sont à prendre en compte. |
| **Ces dispositions s'appliquent-elles toujours à la commune de résidence ?** | Non, elles ne s'appliquent pas à cette commune si la capacité de ses écoles publiques permet la scolarisation des enfants en cause, sauf si le maire de la commune de résidence, consulté par le maire de la commune d'accueil, a donné son accord sur la scolarisation desdits enfants hors de sa commune. |
| **La commune de résidence est-elle tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire lorsqu'ils sont inscrits dans une autre commune ?** | Oui, à condition que cette inscription soit justifiée par des motifs tirés de contraintes résultant :<br>– d'obligations professionnelles des parents résidant dans une commune n'assurant pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistantes maternelles agréées ;<br>– de l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans une école publique de la même commune ;<br>– de raisons médicales. |
| **La scolarisation d'un enfant dans une école d'une commune autre que sa commune de résidence peut-elle, à un moment ou à un autre, être remise en cause ?** | Non, cette scolarisation ne peut être remise en cause ni par la commune d'accueil, ni par la commune de résidence, avant le terme soit de la formation préélémentaire, soit de la scolarité primaire de l'enfant commencée ou poursuivie durant l'année scolaire précédente dans un établissement du même cycle de la commune d'accueil. |

S'agissant de l'enseignement des langues régionales : si, conformément à l'article 101 de la loi NOTRe (codifié au 5e alinéa de l'article L. 212-8 du code de l'éducation), le maire de la commune de résidence ne peut s'opposer à la scolarisation d'un élève dans une école d'une autre commune si les écoles de la commune de résidence ne dispensent pas d'enseignement en langue régionale, il n'est pas tenu, en revanche, de participer financièrement à cette scolarisation.

En effet, ce motif d'inscription en dehors de la commune de résidence relève des grands principes de l'article L. 212-8, qui prévoient que la répartition des dépenses de scolarisation fait l'objet d'un accord entre le maire de la commune de résidence et le maire de la commune d'accueil.

Si le maire de la commune de résidence accepte de participer à cette scolarisation, le montant de sa participation est déterminé par accord avec le maire de la commune d'accueil. À défaut d'accord, le préfet de département joue un rôle de médiateur pour résoudre le différend financier.

La même solution s'applique pour les écoles privées dispensant un enseignement de langues régionales (article L. 442-5-1 du code de l'éducation, modifié par l'article 34 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance).
Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, selon le cas, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève de l'EPCI. Le président de l'EPCI est substitué au maire de la commune de résidence pour apprécier la capacité d'accueil et donner l'accord à la participation financière.

## ▷ Enseignement privé du premier degré

### Aides au fonctionnement

*Article L. 442-5 du code de l'éducation*

La prise en charge, par les communes, des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privé du premier degré résulte des dispositions de la loi Debré n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée. Depuis cette date, ces dépenses sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.
Seules les communes sièges de l'établissement privé étaient tenues de participer aux dépenses des classes élémentaires, les communes de résidence des élèves pouvant néanmoins apporter leur contribution de manière facultative, par voie conventionnelle. Le dispositif a été réformé par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales. L'article 89 de cette loi étend à la répartition des dépenses de fonctionnement des écoles élémentaires privées sous contrat d'association les procédures en vigueur pour les écoles publiques. Ainsi, à défaut d'accord sur la prise en charge de ces dépenses, le préfet fixe la contribution de la commune de résidence, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale.
L'article 89 de la loi n° 2005-380 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 précise que « la contribution par élève mise à la charge de chaque commune ne peut être supérieure, pour un élève scolarisé dans une école privée située sur le territoire d'une autre commune au coût qu'aurait représenté, pour la commune de résidence, ce même élève s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques ou, en l'absence d'école publique, au coût moyen des classes élémentaires publiques du département. »
L'article 87 de la loi du 13 août 2004 précise, quant à lui, que lorsqu'un EPCI est compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet

établissement est substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privés ayant passé un contrat avec l'État. L'EPCI est tenu de respecter les engagements pris par les communes jusqu'à l'échéance des conventions signées entre la commune et les écoles privées.

Compte tenu de l'abaissement de la scolarité obligatoire à 3 ans prévu par l'article 11 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, la contribution financière obligatoire des communes (et communautés de communes titulaires de la compétence scolaire) aux écoles maternelles privées, jusqu'alors limitée aux écoles maternelles dont le contrat d'association a été approuvé par le maire, est désormais étendue à l'ensemble des écoles maternelles privées :

– l'accord du maire à la conclusion du contrat est désormais sans incidence ;
– cette contribution est requise aussi bien pour les écoles maternelles se trouvant sur le territoire de la commune, que pour celles situées dans une autre commune qui accueilleraient des enfants de la commune de résidence, selon les mêmes critères que pour la scolarité élémentaire.

Le législateur a défini les modalités d'un accompagnement financier de l'État au profit des communes concernées par ces nouvelles obligations. L'article 17 de la loi du 26 juillet 2019 prévoit ainsi que l'État attribue de manière pérenne à chaque commune les ressources correspondant à l'augmentation des dépenses obligatoires qu'elle a prises en charge au titre de l'année scolaire 2019-2020 par rapport à l'année scolaire 2018-2019 dans la limite de la part d'augmentation résultant directement de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire. La réévaluation de ces ressources peut être demandée par une commune au titre des années scolaires 2020-2021 et 2021-2022.

Seules les augmentations de dépenses qui résultent de l'abaissement de l'instruction obligatoire ouvrent donc droit à un accompagnement financier. Cela exclut par conséquent les demandes de financement résultant d'une régularisation des financements à la hausse ou de la reprise directe du montant du forfait communal déjà versé aux écoles privées élémentaires sous contrat d'association sans calcul détaillé.

**Participation des communes aux frais de fonctionnement pris en charge en cas de scolarisation d'enfants résidant sur leur territoire et accueillis dans des écoles privées implantées dans d'autres communes.**

L'article L. 442-5-1 du code de l'éducation, issu de la loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, met à la charge des communes un forfait communal destiné à compenser les

charges d'une commune d'accueil d'un élève scolarisé hors sa commune de résidence.
Chaque commune est responsable de déterminer par convention le forfait communal avec la commune d'accueil, sur la base des grands principes définis par les articles L. 442-5 et L. 442-5-1 du code de l'éducation (CE). Le montant du forfait doit être équivalent au coût des classes correspondantes de l'enseignement public, sans pouvoir le dépasser : c'est le principe dit « de parité ».
Le forfait communal peut prendre des formes variées :
– subvention forfaitaire,
– prise en charge directe de tout ou partie des dépenses,
– ou mélange des deux.
Dans la plupart des cas, les communes versent un forfait.
Quand un enfant est scolarisé dans une école élémentaire privée sous contrat d'association située dans une autre commune, la contribution financière de la commune de résidence est obligatoire dans 4 hypothèses :
– absence d'école publique dans la commune de résidence ;
– capacité d'accueil insuffisante dans les écoles publiques de la commune de résidence ;
– accord de la commune de résidence à la participation financière, bien qu'elle dispose d'une capacité d'accueil suffisante dans ses écoles publiques ;
– présence d'un des 3 cas dérogatoires définis à l'article R. 212-21 CE, malgré une capacité d'accueil suffisante dans les écoles publiques de la commune de résidence.

Un décret n° 2010-1348 du 9 novembre 2010, codifié à l'article D. 442-44-1 du code de l'éducation, précise les conditions dans lesquelles une commune de résidence membre d'un regroupement pédagogique intercommunal (RPI) peut refuser de contribuer aux frais de scolarisation supportés par la commune d'accueil. La commune de résidence, même si elle ne dispose pas d'une capacité d'accueil sur son territoire, peut refuser de verser cette contribution à la commune d'accueil en présence d'une capacité d'accueil suffisante dans l'une des écoles du RPI adossé à un établissement public de coopération intercommunale.
La circulaire n° 12-025 du 15 février 2012 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat apporte plusieurs précisions :
– le type de dépenses à prendre en compte au titre du forfait communal ;
– les cas dans lesquels la participation de la commune de résidence est obligatoire ;
– les modalités d'intervention du préfet pour fixer le montant de la contribution en cas de désaccord des communes, et le cas échéant procéder à une inscription d'office ou un mandatement d'office.

**Aides à l'investissement**

Selon une jurisprudence constante, il ressort des dispositions de la loi du 30 octobre 1886 que le législateur n'a admis que deux sortes d'établissements d'enseignement primaire : les écoles publiques fondées et entretenues par des personnes publiques et les écoles privées fondées et entretenues par des particuliers ou des associations. En conséquence, ces dispositions interdisaient aux personnes publiques de financer les dépenses d'investissement des écoles primaires privées.

Toutefois, le législateur a apporté certaines exceptions au principe général ainsi posé.

L'article L. 442-16 du code de l'éducation, autorise les établissements d'enseignement privé (premier et second degrés) ayant signé avec l'État un contrat simple ou d'association, à recevoir de l'État, dans la limite des crédits inscrits à cet effet dans la loi de finances, soit les matériels informatiques pédagogiques nécessaires à l'application des programmes d'enseignement du premier et second degrés, soit une subvention permettant l'acquisition de ces matériels. Les collectivités peuvent concourir à l'acquisition des matériels informatiques complémentaires par les établissements privés sans que ce concours puisse excéder celui qu'elles apportent aux écoles publiques dont elles ont la charge. C'est donc après le vote de crédits au budget de l'État que les communes peuvent concourir à l'acquisition des matériels informatiques complémentaires en faveur de l'enseignement privé sous contrat. Depuis l'achèvement du plan informatique pour tous en 1989, aucun crédit d'investissement en faveur de l'enseignement privé n'a été inscrit au budget de l'État.

Une deuxième exception au principe de non-intervention des communes pour les dépenses d'investissement est prévue par l'article L. 442-17 du code de l'éducation. Celui-ci autorise les communes à garantir les emprunts souscrits par les groupements ou associations à caractère local pour financer la construction, l'acquisition et l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par des écoles privées.

## ▷ Enseignement secondaire

Si, en application des lois de décentralisation sur l'enseignement public, le département a la charge des collèges et la région celle des lycées, les communes sont concernées à plus d'un titre par l'enseignement secondaire.

**Planification scolaire**

Dans le domaine de la planification scolaire, l'accord de la commune d'implantation est requis pour l'établissement du programme prévisionnel des investissements ainsi qu'au moment de la fixation, par le préfet, de la liste

des opérations de construction ou d'extension des établissements que l'État s'engage à pourvoir en personnels.

*Articles L. 211-2, L. 213-1 et L. 214-5 du code de l'éducation*

• *Appel de responsabilités*
Une commune peut demander à se substituer au département ou à la région pour exercer des responsabilités de fonctionnement à l'égard des collèges et lycées.

*Articles L. 212-9, L. 216-5 et L. 216-6 du code de l'éducation*

PARTICIPATION DES COMMUNES AUX DÉPENSES DES COLLÈGES

La loi n° 90-586 du 4 juillet 1990 relative à la participation des communes au financement des collèges, a fixé le mécanisme d'extinction progressive des participations des communes au financement des collèges.
Conformément aux dispositions de la loi, les communes ne participent plus aux dépenses de fonctionnement des collèges depuis le 1er janvier 1995 et à celles d'investissement depuis le 1er janvier 2000.
Le département ne peut plus prévoir de participations communales aux dépenses d'investissement des collèges mais pour tenir compte, éventuellement, de l'échéancier du remboursement d'un emprunt contracté par le département avant le 31 décembre 1999, les modalités de paiement des participations communales fixées soit par la convention, soit par le préfet, peuvent prévoir un étalement des versements au-delà de la date prévue (circulaire conjointe du ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'Éducation nationale en date du 2 août 1990, publiée au J.O. du 13 septembre 1990).

REPRÉSENTATION DE LA COMMUNE AUX CONSEILS D'ADMINISTRATION DES LYCÉES ET COLLÈGES

En application du décret n° 85-924 du 30 août 1985 modifié relatif aux établissements publics locaux d'enseignement, la commune siège est représentée ainsi qu'il suit :
– trois représentants de la commune siège ou, lorsqu'il existe un groupement de communes, un représentant du groupement de communes et deux représentants de la commune siège (conseil d'administration des collèges et lycées ; article 11) ;
– deux représentants de la commune siège ou, lorsqu'il existe un regroupement de communes, un représentant du groupement de communes et un représentant de la commune siège (conseil d'administration des collèges accueillant moins de 600 élèves et ne comportant pas une section d'éducation spécialisée ; article 12).

### ▷ Enseignement privé

L'article L. 151-4 du code de l'éducation précise que « les établissements d'enseignement général du second degré privés peuvent obtenir des communes, des départements, des régions et de l'État des locaux et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. Le conseil académique de l'éducation nationale donne son avis préalable sur l'opportunité de ces subventions ».
Les termes « dépenses annuelles de l'établissement » mentionnés à l'article L. 151-4 correspondent au budget de l'établissement (investissement et fonctionnement). Dans un arrêt du 6 avril 1990 (Ass. département d'Ille-et-Vilaine), le Conseil d'État a estimé qu'il s'agit des dépenses autres que celles couvertes par les fonds publics versés au titre du contrat d'association (forfait d'externat).
Concernant la mise à disposition de locaux, le Conseil d'État a précisé (6 avril 1990, département d'Ille-et-Vilaine ; 10 novembre 1993, préfet de la région Île-de-France, 22 février 1995, « Tiberti et Berenger ») que seul un local scolaire existant peut être mis à disposition d'un établissement d'enseignement privé.

### ▷ Utilisation des locaux scolaires, promotion d'activités pour les élèves et aménagement des horaires

| Utilisation de locaux scolaires (article L. 212-15 du code de l'éducation) | Promotion d'activités pour les élèves (article L. 216-1 du code de l'éducation) | Aménagement des horaires (article L. 521-3 du code de l'éducation) |
|---|---|---|
| Le maire peut utiliser des locaux et des équipements scolaires dans la commune pour l'organisation d'activités culturelles, sportives, sociales ou socio-éducatives. | Les communes peuvent organiser, pendant les heures d'ouverture des établissements scolaires, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. | Le maire peut aménager les heures d'entrée et de sortie des établissements scolaires dans sa commune en raison des circonstances locales. Il doit, au préalable, recueillir l'avis de l'autorité scolaire responsable. |
| Les activités doivent se dérouler pendant les heures ou les périodes au cours desquelles ils ne sont pas utilisés pour les besoins de la formation initiale et continue.<br>Elles doivent être compatibles avec la nature des installations ou l'aménagement des locaux. | Ces activités sont facultatives. Elles ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'État.<br>La commune supporte la charge financière de ces activités, y compris celle des agents de l'État mis à sa disposition. | |
| Ces activités sont organisées soit directement par la commune, soit par des personnes physiques ou morales après accord du maire. | | L'aménagement d'horaire peut avoir une portée permanente pour l'ensemble de l'année scolaire ou être limité dans le temps. |

| Utilisation de locaux scolaires (article L. 212-15 du code de l'éducation) | Promotion d'activités pour les élèves (article L. 216-1 du code de l'éducation) | Aménagement des horaires (article L. 521-3 du code de l'éducation) |
|---|---|---|
| Avant l'organisation de ces activités, le maire doit consulter le conseil d'établissement ou d'école et obtenir l'accord de la collectivité propriétaire ou attributaire des locaux. | Ces activités ne peuvent être organisées que si la commune a obtenu l'accord des conseils et autorités responsables du fonctionnement des établissements concernés. | Avant cet aménagement, le maire doit saisir l'autorité scolaire responsable. |
| L'autorisation d'utilisation des locaux peut donner lieu à une convention à la demande de la commune ou de la collectivité propriétaire de l'établissement, entre le maire et, le cas échéant, le représentant de la collectivité propriétaire, le chef d'établissement scolaire et l'organisateur. La convention précise, entre autres, les obligations pesant sur l'organisateur en ce qui concerne les règles de sécurité, ainsi que la prise en charge des responsabilités et de la réparation des dommages éventuels. | Ces activités font l'objet d'une convention entre la commune et l'établissement concerné. Elle détermine notamment les conditions dans lesquelles les agents de l'État peuvent être mis à la disposition de la commune. | |
| À défaut de convention, la commune est responsable dans tous les cas des dommages éventuels, en dehors des cas où la responsabilité d'un tiers est établie. | | |

## ▷ Service minimum d'accueil

La loi n° 2008-790 du 20 août 2008 institue un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire. Il s'agit d'assurer l'accueil des élèves scolarisés dans les classes en cas de grève des enseignants aussi bien dans les écoles publiques que privées sous contrat.
Ce droit d'accueil est à la charge de la commune lorsqu'il y a plus de 25 % du personnel en grève. Dans le cas contraire ce devoir incombe à l'État. Il est possible qu'une ou plusieurs communes s'associent afin d'organiser ensemble ce service.
Les communes doivent informer les familles des modalités d'organisation du service d'accueil.
Ce service peut être réalisé dans les locaux scolaires ou dans un centre de loisirs (CLSH).
L'État verse une compensation financière aux communes ayant assuré ce service d'accueil.

## ▷ Accueil périscolaire

Aux termes de l'article L. 551-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, « des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation, et en complémentarité

avec lui, peuvent être organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial associant notamment aux services et établissements relevant du ministre chargé de l'éducation nationale d'autres administrations, des collectivités territoriales, des associations et des fondations (...) ».
Il s'agit donc pour les collectivités territoriales de l'exercice d'un service public facultatif dont l'objectif est de favoriser, hors temps scolaire, l'égal accès des élèves à des activités culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.
De nombreux outils contractuels peuvent être mis en place entre les acteurs (communes, associations, CAF, conseil d'école...). L'un de ces outils consiste en l'élaboration d'un « projet éducatif territorial », qui consiste, conformément à l'article R. 551-13 du code de l'éducation, en une convention conclue entre le maire, le préfet et le DASEN.

### ▷ La réforme des rythmes scolaires

La réforme des rythmes scolaires consiste à mettre en place une cinquième matinée d'enseignement dans les écoles maternelles et élémentaires. Aux termes du décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, cette matinée est en principe fixée au mercredi matin, avec la possibilité d'y déroger au bénéfice du samedi matin. Seule l'ouverture des écoles une matinée supplémentaire est juridiquement obligatoire. L'accueil périscolaire et la restauration scolaire, impactés par cette réforme, restent une faculté pour les communes. Un financement spécifique pour la mise en place d'activités périscolaire est prévu. Le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires, rebaptisé « fonds de soutien au développement des activités périscolaires », est institué par l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Des financements complémentaires de la caisse des allocations familiales sont également mis en place.
Le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 a donné la possibilité aux communes qui le souhaitent de revenir à la semaine de 4 jours (soit 8 demi-journées d'enseignement) dans les écoles maternelles et élémentaires publiques, sur proposition soumise à autorisation du DASEN. Le décret n° 2017-1469 du 13 octobre 2017 a prévu que les communes ayant fait le choix du retour à la semaine scolaire de 4 jours, et qui souhaitaient continuer de s'investir dans l'organisation d'activités périscolaires, peuvent prétendre au bénéficie du fonds de soutien au développement des activités périscolaires.
Avec une dotation de 57 M€, le fonds de soutien pour le développement des activités périscolaires continue d'accompagner, en 2020, les communes qui conservent une organisation de la semaine scolaire sur plus de 4 jours.

Les communes ayant au contraire opté pour une organisation sur 4 jours sont éligibles à la prestation de service « accueil de loisirs sans hébergement » versée par les CAF, ainsi qu'à une bonification de la CAF pour les activités périscolaires développées le mercredi, au titre du Plan mercredi.

### ▷ Logement des étudiants

Afin d'améliorer l'offre de logements aux étudiants, l'article L. 822-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche prévoit que les biens appartenant à l'État ou à un établissement public et affectés au logement des étudiants peuvent être transférés, par arrêté du représentant de l'État dans le département, à toute collectivité locale ou EPCI qui en ferait la demande.
Le préfet n'a pas compétence liée pour donner suite à cette demande.
Si le préfet accepte de procéder au transfert de propriété, la collectivité ou l'EPCI devenue propriétaire des biens aura alors en charge la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations et l'équipement de ces locaux.

### ▷ Caisse des écoles

La commune est compétente, en vertu de l'article L. 212-10 du code de l'éducation pour créer la caisse des écoles destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves et mener des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degrés, notamment dans le cadre des dispositifs de réussite éducative institués par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale pour l'accompagnement des élèves en difficultés. Les dispositifs de réussite éducative s'adressent prioritairement aux enfants situés en zone urbaine sensible, ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire. Le maire préside le comité de la caisse des écoles et le conseil consultatif de réussite éducative institué dans les caisses des écoles volontaires pour traiter des questions de réussite éducative. Une caisse est créée dans chaque commune par délibération du conseil municipal. Plusieurs communes peuvent se réunir pour la formation et l'entretien de cette caisse.
Elles attribuent des aides au titre de l'action sociale scolaire :
– des mesures à caractère social par le biais d'aides directes (prise en charge des frais de fournitures scolaires par exemple) ou une tarification différenciée concernant la restauration par exemple ;
– les bourses départementales.

## i. Jeunesse et sport

### ▷ Cadre d'exercice de la compétence sport

L'article 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a fait de la compétence sport une compétence partagée entre l'ensemble des collectivités territoriales, eu égard à la diversité des actions possibles en matière de politiques sportives. **Chaque commune peut librement y contribuer. Les modalités d'exercice de cette compétence font l'objet d'une coordination souple, chaque collectivité territoriale ou EPCI à fiscalité propre pouvant, en application du VII de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), proposer d'en débattre au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).**

### ▷ Compétences des communes en matière d'équipements sportifs

La construction d'un établissement scolaire élémentaire doit être accompagnée de celle des équipements nécessaires à la pratique de l'éducation physique et sportive.
Dans le cadre de l'enseignement obligatoire de l'éducation physique et sportive, la commune propriétaire des équipements sportifs peut être amenée, le cas échéant, à mettre ceux-ci à la disposition des lycées et collèges soit gratuitement, soit contre le paiement d'un prix fixé de manière conventionnelle. La participation financière est calculée par référence aux frais de fonctionnement des équipements.
Il est constaté que les collectivités du bloc communal se mobilisent en premier lieu sur les équipements sportifs de proximité et sur les aides aux clubs. En application du II de l'article L. 5214-16 du CGCT, les communautés de communes peuvent, au titre de leur compétence optionnelle, assurer la construction, l'entretien et le fonctionnement des équipements sportifs d'intérêt communautaire, défini sur la base de critère objectifs, pouvant être liés au coût, à la technicité des infrastructures, à la jauge d'accueil de l'enceinte en fonction des compétitions organisées. Le coût des équipements les plus importants peut conduire la commune à transférer sa compétence en matière d'équipements sportifs à l'échelle intercommunale, notamment pour les nouveaux équipements d'intérêt communautaires.

### ▷ Offices municipaux des sports

L'office municipal des sports est une association type loi de 1901. Cet organisme, qui peut être créé à l'initiative de la commune, se distingue de la commission municipale des sports et est indépendant de la municipalité. Présidé par le maire, il est composé d'élus municipaux, de représentants

locaux d'associations locales, de parents d'élèves ou d'enseignants œuvrant dans les domaines de l'éducation sportive, du sport et des activités physiques de pleine nature à caractère sportif.
C'est un organisme de réflexion, de coordination et de promotion du sport. Il ne gère pas d'installations sportives et ne peut engager directement les finances de la commune.

**Jeunesse**
Il s'agit d'une compétence facultative pour la commune qui peut, en fonction des besoins de son territoire et de ses priorités politiques, se mobiliser dans les domaines suivants :
– activités périscolaires – Loisirs extra-scolaires (Écoles de musiques, Centres de loisirs, soutien aux MJC…) ;
– aides à la mobilité ;
– aides à la culture ;
– soutien financier aux missions locales ;
– soutien financier aux points d'information jeunesse.

## j. Restauration scolaire

La création d'une cantine scolaire ne constitue pas une obligation pour la commune et ne fait pas partie des charges lui incombant pour assurer le fonctionnement du service public de l'enseignement (CE, 5 avril 1984, commissaire de la République de l'Ariège).
L'Association française de normalisation (Afnor) a établi, en matière de restauration scolaire, la norme de service NF X50-220 « Service de la restauration scolaire ». Cette norme, dont l'application est facultative, aborde l'aménagement des locaux, l'accueil des enfants, le temps des repas…
Les articles R. 531-52 et R. 531-53 du code de l'éducation relatifs au prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public précisent qu'il appartient aux collectivités territoriales de fixer les prix de la restauration scolaire fournie aux élèves des établissements dont elles ont la charge.
Les prix de la restauration scolaire ne peuvent être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration, après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service, et y compris lorsqu'une modulation est appliquée.
Les communes peuvent fixer les tarifs en tenant compte des dépenses d'investissement et de fonctionnement et des besoins exprimés par les usagers.
Le service de la restauration scolaire étant un service public administratif, la commune peut, en cas de gestion déléguée, verser une subvention à son contractant pour compenser les sujétions tarifaires.

Une différenciation de tarif entre les usagers ne peut être fondée que sur des critères sociaux.
Le refus opposé par une autorité publique d'accueillir un enfant dans une cantine scolaire, un centre aéré, une crèche ou une activité périscolaire au motif qu'il est atteint de troubles de santé, comme une allergie alimentaire, par exemple, peut être considéré comme constitutif d'une entrave au principe d'égalité devant le service public et caractérise, ainsi, une discrimination fondée sur l'état de santé de cet enfant.
Des réformes récentes ont fait évoluer les conditions d'accès aux cantines scolaires et les modalités d'exercice de la compétence restauration des communes.
Depuis la loi n° 2017-16 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté, dont l'article 186 a été codifié à l'article L. 131-13 du code de l'éducation, la commune qui propose un service de restauration scolaire ne peut plus refuser l'inscription d'un élève faute de places disponibles.
Elle a ainsi l'obligation de prévoir une capacité d'accueil adaptée à la demande des familles.
Par ailleurs, la loi **n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « EGALIM », impose désormais aux communes qui proposent un service de restauration de prévoir, dans les repas servis**, une part au moins égale, en valeur, à 50 % de produits acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie, ainsi qu'une part au moins égale, en valeur, à 20 % de produits issus de l'agriculture biologique.
Enfin, dans le cadre du dispositif de tarification sociale des cantines scolaires, les communes qui ont mis en place une tarification d'accès à la cantine comportant au moins trois tranches, dont la plus basse ne devant pas dépasser 1 euro par repas, sont éligibles à des aides financières de l'État.

## k. La tarification des services publics locaux

Si les communes fixent librement les tarifs de leurs services publics, les différentes possibilités de tarification restent toutefois soumises à quelques principes fondamentaux.
Tout d'abord, le pouvoir de fixer les tarifs revient au conseil municipal. Il peut cependant déléguer ce pouvoir au maire concernant la fixation des tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal, ces droits et tarifs pouvant, le cas échéant, faire l'objet de modulation résultant de procédures dématérialisées.

*Article L. 2122-22 du CGCT*

Dans le cas d'un EPCI, la compétence de l'assemblée communautaire est exclusive.

*Avis CE, 1er décembre 2003, n° 258616*

Le principe de non rétroactivité s'applique ; même si une commune décide d'adapter un tarif en cours d'année pour le mettre en conformité avec la loi, celui ci ne saurait s'appliquer rétroactivement à compter du 1er janvier de l'année en cours. Le nouveau tarif peut néanmoins être immédiatement applicable, sans que la circonstance que l'abonnement à un service ait une périodicité annuelle y fasse obstacle.

*CE, 25 juin 2003, Commune des Contamines-Montjoie*

Un tarif ne saurait être supérieur au coût de revient du service. En effet, un service public n'a pas vocation à dégager des bénéfices.
Il est possible de moduler les tarifs suivant les usagers. Cette possibilité doit être appréciée au regard du principe d'égalité des usagers, c'est-à-dire dès lors qu'il existe des différences de situations objectives entres les usagers, qu'une nécessité d'intérêt général le justifie ou qu'elle est autorisée par la loi.
La reconnaissance d'une nécessité d'intérêt général permet d'accorder des tarifs préférentiels aux familles à revenus modestes, en vue de permettre le plus large accès aux services publics.

**La base de la tarification**

En matière de fixation et de gestion des tarifs communaux, plusieurs paramètres doivent être pris en compte.
Une politique de tarification doit notamment s'appuyer sur cinq objectifs :
- l'allocation optimale des ressources (effectuer des dépenses et en retour prélever des impôts par exemple) ;
- l'équilibre financier et la recherche d'une vérité des prix (recherche d'un véritable équilibre avec le prix du service) ;
- le contrôle du mode de financement des services (contrôle du préfet et des services fiscaux opérés sur les collectivités locales) ;
- la réalisation d'objectifs sociaux (recherche d'une tarification à caractère social) ; un rôle incitatif, ou pédagogique (rôle incitatif destiné à faire consommer les services publics locaux (services culturels ou sportifs, par exemple).

Il est par ailleurs interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics à caractère industriel et commercial, sous réserve des dérogations prévues à l'article L. 2224-2 du CGCT.

**Le champ de la tarification des services publics locaux**

Il existe des services publics dits obligatoires (notamment le service des pompes funèbres, l'assainissement, la défense extérieure contre l'incendie, la collecte et le traitement des déchets des ménages, les services de désinfection, d'hygiène et de santé, l'entretien des voies communales), pour lesquels les dépenses sont obligatoires.

Tous les autres services publics sont facultatifs. Ils ne peuvent être créés que s'ils ne portent pas atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, sauf carence de l'initiative privée.

SOMMAIRE

Chapitre 8

# LA FIN DE VOTRE MANDAT

## 1. LES GARANTIES ACCORDÉES AUX ÉLUS LOCAUX À L'ISSUE DE LEUR MANDAT

### a. Le droit à un stage de remise à niveau lors du retour dans l'entreprise

À l'issue de leur mandat, les élus membres des exécutifs municipaux qui ont suspendu leur activité professionnelle, bénéficient, à leur demande, d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise, compte tenu notamment de l'évolution de leur poste de travail ou de celle des techniques utilisées.

### b. Le droit à une formation professionnelle et à un bilan de compétences

Les élus concernés par ce dispositif sont ceux qui ont suspendu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat.
À l'issue de leur mandat, ces élus ont droit, sur leur demande, au bénéfice d'une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions fixées par le code du travail. Lorsque les intéressés demandent en outre à bénéficier du congé de formation ou d'un congé de bilan de compétences, le temps passé au titre du mandat local est assimilé aux durées d'activité exigées pour l'accès à ces congés.

*Articles L. 2123-9 à 2123-11-2 et L. 2511-33 du CGCT pour les maires, adjoints au maire des communes de 10 000 habitants au moins et membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille ou Lyon*

**L'engagement dans une démarche de valorisation des acquis de l'expérience (VAE)**

Les personnes ayant occupé un mandat électoral local peuvent également engager une démarche de validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) pour l'obtention d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle ou pour l'obtention d'un titre ou d'un diplôme délivré au nom de l'État par un établissement d'enseignement supérieur. Sont désormais prises en compte l'ensemble des expériences acquises dans tous les mandats et fonctions électives locales et non plus seulement les mandats municipaux, départementaux et régionaux.

### c. Le droit à une allocation différentielle de fin de mandat

Les maires des communes d'au moins 1 000 habitants, les adjoints au maire des communes d'au moins 10 000 habitants ainsi que les présidents et vice-présidents d'EPCI de même taille, qui ont suspendu leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat, peuvent bénéficier sur leur demande d'une allocation différentielle de fin de mandat. Leur mandat doit avoir pris fin lors du renouvellement général de leur assemblée. Ils doivent soit être inscrits à Pôle emploi, soit avoir repris une activité professionnelle leur procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'ils percevaient au titre de leur fonction élective. L'allocation différentielle de fin de mandat est servie pendant douze mois au maximum. Elle est au plus égale à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle dont bénéficiait l'élu et l'ensemble de ses ressources perçues à l'issue du mandat durant les six premiers mois, et à 40 % durant les six mois suivants.

L'allocation est versée par le fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM) qui est géré par la Caisse des dépôts et consignations et alimenté par une cotisation annuelle des collectivités territoriales.

## 2. LA COMMUNICATION DU MAIRE EN PÉRIODE PRÉ-ÉLECTORALE

Aucune disposition ne contraint le maire à cesser ses actions de communication à l'approche des élections. Néanmoins, sa communication ne doit pas être constitutive d'une propagande électorale en faveur des candidats ou listes de candidats.

## a. Le bulletin municipal

Un bulletin municipal doit avoir un caractère neutre et informatif et être consacré à des projets ou à des manifestations intéressant la vie locale. Ce document doit présenter un contenu habituel et revêtir une présentation semblable (texte et photographies éventuelles) aux précédentes éditions.
Ainsi, s'agissant de la présentation, dans le bulletin municipal, des réalisations ou de la gestion d'une collectivité, le juge de l'élection vérifie si elle peut être regardée comme constituant une campagne de promotion publicitaire au sens des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral. Pour cela, il s'attache à la présentation du document et à son contenu c'est-à-dire aux termes employés et à l'existence ou non d'une polémique électorale (CE, 6 février 2002, n° 236264) mais également au support et aux conditions de diffusion. Le juge vérifie donc si la périodicité et le format habituel ont été conservés (CE, 20 mai 2005, n° 274400 et CE, 15 mars 2002, n° 236247).
Par ailleurs, les propos tenus dans l'espace réservé aux conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale, prévu par l'article L. 2121-27-1 du CGCT, ne doivent pas répondre à des fins de propagande électorale. Le Conseil d'État a jugé récemment que, le maire n'ayant aucun droit de contrôle sur leur contenu, si ce dernier a un caractère de propagande électorale et s'il peut être analysé comme une dépense électorale, il ne constitue pas néanmoins un don prohibé de la collectivité (CE, 7 mai 2012, El. cant. de Saint-Cloud, n° 353536). En d'autres termes, en ne disposant d'aucun droit de regard sur le contenu des tribunes d'opposition publiées dans les bulletins municipaux, la commune ne peut être regardée comme ayant accepté de diffuser un contenu susceptible de méconnaître l'interdiction prévue par l'article L. 52-1 du code électoral et par conséquent de l'avoir financé. En outre, rien ne permet au maire de s'opposer à la publication d'articles dans la tribune libre, quand bien même ils seraient assimilables à de la propagande électorale, les dispositions des articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral n'ayant en effet pas pour objet de restreindre le droit des conseillers municipaux d'opposition. Il en va toutefois autrement lorsqu'il ressort à l'évidence que le contenu de l'article présente un caractère manifestement outrageant, diffamatoire ou injurieux au regard des dispositions de la loi du 29 juillet 1881 (CE, 27 juin 2018, n° 406081).

## b. L'organisation d'événements

Les inaugurations, cérémonies de présentation des vœux à l'occasion de la nouvelle année ou fêtes locales doivent également avoir un contenu neutre et informatif, portant sur des thèmes d'intérêt général, sans qu'il ne soit fait référence à l'élection à venir ou à la présentation des projets qu'il est

envisagé de mener après l'élection. Ces dispositions concernent notamment les discours qui pourraient être prononcés à cette occasion, les documents remis aux participants ainsi que les films présentés ou l'importance du public convié à ces manifestations.
Comme pour le bulletin municipal, la présentation, à cette occasion, des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne doit pas constituer une campagne de promotion publicitaire au sens des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral. Par ailleurs, l'événement ne doit pas avoir lieu spécialement à l'approche des élections mais doit être organisé conformément à une périodicité habituelle et dans des conditions identiques à une manifestation équivalente. Il convient ainsi de ne pas anticiper ni retarder l'organisation d'événements à l'approche des élections.

## c. Les sites Internet

Les sites Internet des collectivités territoriales sont tenus de respecter le principe de neutralité des moyens publics et n'ont donc pas vocation à participer directement ou indirectement à la campagne électorale des listes. L'utilisation d'un site Internet d'une collectivité territoriale pour les besoins de la campagne électorale d'une liste est assimilable à un financement par une personne morale, prohibé par le deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral. Les infractions à cet article sont passibles d'une amende de 45 000 euros et d'un emprisonnement de trois ans (art. L. 113-1 du code électoral).
Un lien établi à partir d'un site Internet institutionnel vers le site d'une liste est assimilé à un avantage en nature de la part d'une personne morale, prohibé par ces dispositions.

## d. La présentation d'un bilan de mandat

L'interdiction de toute campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité pendant les six mois précédant le scrutin qui la concerne, prévue par l'article L. 52-1 du code électoral, n'interdit pas la présentation du bilan de mandat par un candidat sortant, comme l'indique le dernier alinéa de cet article.
Ainsi, un candidat sortant peut dresser un bilan de la gestion du ou des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses liées à la présentation de ce bilan sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales. Ainsi, ce bilan ne peut pas être financé par la collectivité, ni par quelque personne morale que ce soit, même indirectement : « *Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui fournissant des biens, services ou*

*autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.* » (article L. 52-8 du code électoral).

## e. Moyens de propagande interdits

### ▷ Interdiction générale

Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale (sauf en Polynésie française pour les services municipaux et dans les conditions fixées par cet article : art. L. 390-1 du code électoral) de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires de candidats ou de listes de candidats (art. L. 50). Toute infraction à cette interdiction est passible de l'amende prévue pour les contraventions de 5ème classe (art. R. 94).

### ▷ Interdictions pendant les six mois précédant le premier jour du mois où l'élection doit être organisée

Sont interdits :

toute campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin (art. L. 52-1 du code électoral) ;

– l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle (art. L. 52-1). Toutefois, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 52-8, les listes peuvent recourir à la publicité par voie de presse pour solliciter les dons autorisés par cet article L. 52-8, cette publicité ne pouvant contenir d'autres mentions que celles propres à permettre le versement des dons ;
– le recours à tout affichage relatif à l'élection en dehors des emplacements réservés à cet effet, sur l'emplacement réservé aux autres candidats ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe (art. L. 51). Les infractions à ces dispositions sont punies d'une amende de 9 000 euros (art. L. 90) ;
– le fait de porter à la connaissance du public par une liste ou à son profit un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit (art. L. 50-1).

Toute infraction aux dispositions de l'article L.52-1 est passible d'une amende de 75 000 euros (art. L. 90-1). Par ailleurs, le bénéficiaire, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichage ou de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions des articles L. 51 et L. 52-1 ou de la diffusion auprès du public d'un d'appel téléphonique ou télématique gratuit, est passible d'une amende de 15 000 euros et d'un emprisonnement d'un an (art. L. 113-1).

En cas de non respect de ces dispositions, le juge de l'élection peut par ailleurs procéder à l'annulation de l'élection selon les circonstances du cas

d'espèce. Il peut également prononcer l'inéligibilité d'un candidat, sur le fondement de l'article L. 118-4, en cas de manœuvres frauduleuses.

### ▷ Interdictions dès le jour d'ouverture de la campagne électorale et jusqu'à la clôture du second tour

Sont interdits :

– les affiches électorales sur papier blanc (L. 48) ou qui comprennent la combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique (art. R. 27) ;
– l'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de circulaires, affiches et bulletins de vote pour la propagande électorale, en dehors des conditions fixées par les dispositions en vigueur (art. L. 240). Les infractions à ces dispositions sont passibles d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement de six mois ou de l'une de ces deux peines seulement (art. L. 246). tout affichage relatif à l'élection sur l'emplacement réservé aux autres candidats ou listes de candidats, passible d'une amende de 9 000 euros (art. L. 90).

### ▷ Interdictions à partir de la veille du scrutin à zéro heure

Il est interdit :

– de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents, notamment des tracts (L. 49, 1er alinéa) sous les peines prévues à l'article L. 89 (amende de 3 750 euros) ;
– de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale (art. L. 49, 2e alinéa) sous les peines prévues à l'article L. 89 ;
– de procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat (art. L. 49-1).

### ▷ Interdiction le jour du scrutin

Il est interdit, sous les peines prévues à l'article L. 89 (amende de 3 750 euros), de distribuer ou faire distribuer le jour du scrutin des bulletins, circulaires et autres documents (art. L. 49).

Aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par quelque moyen que ce soit, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain (art. L. 52-2). Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés. Toute infraction à cette interdiction est passible d'une amende de 75 000 euros (art. L. 90-1).

Enfin, la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion prévoit que, la veille de chaque tour

de scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage électoral. Par sondage électoral, il faut entendre les sondages publiés, diffusés ou rendus publics sur le territoire national, portant sur des sujets liés, de manière directe ou indirecte, au débat électoral. Sont assimilés à des sondages électoraux les opérations de simulation de vote réalisées à partir des sondages liés au débat électoral.
Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date, à condition que soient indiqués la date de première publication ou diffusion, le média qui les a publiés ou diffusés, et l'organisme qui les a réalisés. Les infractions à la loi sur les sondages sont susceptibles d'une amende de 75 000 euros.