À l'occasion des scrutins des 23 et 30 mars 2014 les Français ont élu leurs équipes municipales et leurs maires. Parmi ces nouveaux élus, certains sont déjà expérimentés. D'autres au contraire vont exercer leur premier mandat municipal et seront amenés à prendre rapidement des décisions concernant directement la vie de la commune.

C'est à ces nouveaux élus que ce guide s'adresse plus particulièrement. Il apporte des réponses pratiques aux nombreuses interrogations qui se posent dans la gestion des affaires communales.

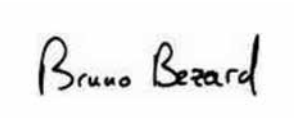
Le fonctionnement de la démocratie locale s'y trouve décrit précisément et l'ensemble des règles applicables à chaque domaine d'action de la commune (budget, exercice du mandat, fonction publique territoriale, commande publique) est présenté de façon pédagogique.

Le guide du maire a ainsi été conçu comme un outil d'accompagnement et de conseil au quotidien à destination de tous les élus locaux qui s'engagent au service de leurs administrés.

Nous adressons à chacune et à chacun nos vœux de réussite pour ce nouveau mandat qui démarre aujourd'hui.

Le Directeur général
des Finances publiques

Bruno Bézard



Le Directeur
général des Collectivités locales

Serge Morvan

SOMMAIRE

1 VOTRE ROLE

Les signes distinctifs de votre fonction
Vos attributions en tant que chef de l'administration municipale
Vos attributions en tant qu'agent de l'État
Vos pouvoirs de police
Votre statut
Votre responsabilité administrative et pénale

2 VOTRE EQUIPE

Le conseil municipal
Vos adjoints
Les conseillers communautaires
Les représentants de la commune dans divers organismes
Votre personnel

3 LA PLACE DE VOTRE COMMUNE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL

Prendre sa place au sein d'une intercommunalité renforcée
Gérer une commune associée
Administrer les sections de commune
Créer une commune nouvelle

4 VOS PARTENAIRES

L'administration territoriale de l'État
La région et le département

5 Gérer votre budget

Quelques repères statistiques
Préparer votre budget
Exécuter le budget
Définir votre politique fiscale
Obtenir des subventions
Analyser la situation financière de votre commune

Respecter les règles juridiques en vigueur 6

Le contrôle de légalité
Le contrôle budgétaire
La télétransmission des actes
L'examen de la gestion par la chambre régionale des comptes
Les règles de la commande publique

7 Administrer votre commune

Développer votre commune
Aménager votre commune
Gérer les services publics locaux

La fin de votre mandat 8

Les garanties accordées aux élus locaux à l'issue de leur mandat
La communication du maire en période électorale

1 VOTRE ROLE

VOTRE RÔLE

Les signes distinctifs de votre fonction

◆ 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…).

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.

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.

Article D. 2122-4 du Code général des collectivités territoriales.

◆ 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 Code général des collectivités territoriales.

◆ L'emblème local

Attention, 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.

◆ Carte d'identité du maire ou de son adjoint

Cette carte d'identité peut être délivrée par le préfet aux maires, maires délégués et aux adjoints qui en font la demande. Elle doit comporter une photographie et une bande tricolore leur permettant de justifier de leur statut, notamment lorsqu'ils agissent comme officier de police judiciaire. Le coût de la carte est obligatoirement pris en charge soit sur le budget de la commune du maire ou de l'adjoint concerné, soit sur les crédits de fonctionnement de la préfecture. Lorsqu'ils cessent leurs fonctions, les maires et adjoints renvoient leur carte au préfet.

◆ 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. 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.

Article L. 2122-35 du CGCT

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 le chapitre intitulé « Les pouvoirs de police du maire »).
Le maire exerce ses attributions sous le contrôle du conseil municipal, dans le cadre des délégations qui peuvent lui être accordées par ce dernier, et également sous le contrôle du représentant de l'État dans le département, puisqu'une grande partie des actes qu'il prend sont soumis au contrôle de légalité.
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).

◆ 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, 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). Il peut cependant déléguer au maire le soin d'intenter de telles actions (article L. 2122-22 du CGCT). Le maire représente la commune en justice soit en demandant, soit en défendant (article L.. 2132-2 du CGCT).

◆ 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 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, même les étrangers de passage.

Ils ne doivent respecter aucune forme déterminée. Il faut qu'ils soient écrits, datés et signés.

Cependant, il vaut mieux adopter une formulation générale claire et rédiger l'arrêté avec le maximum de précisions regroupées sous trois catégories de mentions *les « visas », les « considérants », le « dispositif » :*

- *les « visas »* indiquent les textes en application desquels le maire prendra son arrêté (articles du code concerné, lois, décrets et arrêtés applicables). Notons que l'absence de visa n'est pas de nature à entraîner l'annulation de l'acte ;
- *les « considérants »* exposent les motifs justifiant l'arrêté ;
- *le « dispositif »* 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.

◆ La motivation des actes

Le maire doit motiver toutes ses décisions administratives prises dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique, toute décision individuelle défavorable (exemples : un refus de permis de construire, la résiliation du contrat d'un agent contractuel) et toutes celles dérogeant aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

La motivation comporte les 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.

Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

◆ 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 (article L. 2131-1 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, ou notifiés aux intéressés ;
- et dès qu'ils ont été transmis au préfet ou à son délégué dans l'arrondissement.

Le maire certifie, sous sa responsabilité, 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.

Aucun délai de transmission n'est fixé sauf pour certains actes. Ainsi, le maire doit transmettre :

- dans un délai de 15 jours :
    - le budget primitif et le compte administratif après le délai limite fixé pour leur adoption ;
    - les conventions de délégation de service public, les marchés publics, les contrats de partenariat à compter de leur signature ;
    - les décisions individuelles à compter de leur signature.
- dans un délai de 8 jours maximum à compter de leur adoption :
    - les délibérations relatives à un référendum local.
- dans un délai de 2 mois au moins avant la date du scrutin :
    - les délibérations relatives à une consultation.

Article L. 2131-1 du CGCT.

◆ La publicité des actes

Les actes réglementaires ne peuvent pas être exécutés avant leur publication en texte intégral dans le recueil des actes administratifs, ou dans tout autre support municipal, ou leur affichage. Il est possible de coupler cette publication sur support papier avec une publication complémentaire sur support numérique. Cette dernière ne remplace en aucune façon la publication sur support papier.

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 et L 2131-3 du CGCT.

Le registre des actes

Les arrêtés du maire ainsi que les actes de publication et de notification sont inscrits par ordre chronologique, soit sur le registre de la mairie, soit sur un registre propre aux actes du maire.

Les décisions prises par le maire, sur délégation du conseil municipal, sont inscrites dans le registre des délibérations.

Le registre propre aux actes du maire doit être coté et paraphé par le maire et tenu selon les mêmes règles que celles applicables 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 au registre des arrêtés constitue un moyen de preuve de l'existence de la l'arrêté et de sa publication ou de sa notification.

S'agissant des communes de 3 500 habitants et plus, les arrêtés réglementaires doivent être publiés au moins tous les trois mois dans un recueil des actes administratifs. 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…

Articles L 2122-29, R.2122-7 et R.2122-8 du CGCT

La communication au public

Toute personne physique ou morale peut se faire communiquer les arrêtés municipaux, dans les conditions prévues par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, 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 ;
- par courrier électronique.

Article L.2121-26 du CGCT.

Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

◆ Le retrait et l'abrogation des arrêtés

Les arrêtés municipaux 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.

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.

◆ La rétroactivité

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.

Cela se justifie par le fait qu'il serait illogique d'appliquer une règle juridique à une époque où elle ne pouvait pas être encore connue.

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, AC, n°255886) ;
- d'un revirement de jurisprudence, lorsque ce dernier concerne l'existence et les modalités d'exercice d'un recours juridictionnel.

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).

◆ L'état civil

Le maire, officier de l'État civil

Le maire et ses adjoints sont officiers de l'état civil (article L. 2122-31 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'IGREC (Instruction générale relative à l'état civil).

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, 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, il a des responsabilités particulières. Elles concernent :

- la rédaction de l'acte de décès ;
- 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 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), il doit adresser au service des impôts aux mois de janvier, avril, juillet et octobre les relevés certifiés par lui des actes de décès établis au cours du trimestre (article L. 102 A, du Livre des procédures fiscales).

Le paragraphe 72-2 de l'instruction générale relative à l'état civil (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 ;
- si, en raison de travaux à entreprendre sur les bâtiments de la mairie ou pour toute autre cause, aucune salle ne peut être utilisée pour les mariages pendant une certaine période, il appartient au conseil municipal, autorité compétente pour statuer sur l'implantation de la mairie, de prendre, après en avoir référé au parquet, une délibération disposant que le local extérieur qui paraît propre à suppléer l'habituelle salle des mariages rendue indisponible recevra l'affectation d'une annexe de la maison commune, que des services municipaux pourront y être installés et que les mariages pourront y être célébrés. Dans ce cas, le procureur donne une autorisation générale pour le déplacement des registres ;
- 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.

Les actes pouvant être délégués

Le maire peut déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires municipaux titulaires les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier d'état civil pour :

- la réception des déclarations de naissance, de décès, d'enfants sans vie, de reconnaissance d'enfants, de déclaration parentale conjointe de changement de nom de l'enfant, du consentement de l'enfant de plus de treize ans à son changement de nom, du consentement d'un enfant majeur à la modification de son nom en cas de changement de filiation ;
- la transcription, la mention en marge de tous actes ou jugements sur les registres de l'état civil ;
- l'établissement de tous actes relatifs aux déclarations ci-dessus.

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 son contrôle et sa responsabilité (article R. 2122-10 du Code général des collectivités territoriales). 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 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe ; la circulaire du 28 octobre 2011 relative aux règles particulières de divers actes de l'état civil et la circulaire du 6 avril 2012 présentant les tableaux récapitulatifs des formules de mentions apposées en marge des actes de l'état civil.

Le mariage des couples de personnes de même sexe

La loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe doit être appliquée par les élus.

Cette nouvelle loi a mis en place une adaptation des actes d'état civil afin de tenir compte des changements intervenus, les nouveaux modèles de ces actes figurent dans les annexes de la circulaire du 29 mai 2013. On peut également noter une évolution quant aux règles relatives au lieu de célébration du mariage : les futurs mariés peuvent décider de se marier au lieu du domicile ou de résidence de l'un des deux, mais ils peuvent également décider de se marier au lieu du domicile ou de résidence de leurs parents. Avec le mariage, c'est aussi le droit de l'adoption, simple et plénière, qui a évolué au bénéfice des couples mariés de même sexe.

Rappelons que les officiers d'état civil, tel que les maires et leurs adjoints, agissent sous l'autorité du procureur de la République et sont personnellement responsables des actes d'état civil, même en cas de délégation. En tant qu'officier d'état civil, le maire veille à ce qu'il soit procédé à la mention de la célébration du mariage et du nom du conjoint en marge de l'acte de naissance

des époux. Il devra également délivrer un livret de famille aux couples mariés de même sexe.

Quelles sont les conséquences du refus du maire ? Cela constitue une rupture de la continuité du service public et le couple concerné pourra saisir le procureur de la République, qui demanderait alors au maire de procéder à cette union. En effet, un maire ne peut refuser de célébrer un mariage que si les conditions prévues par la loi ne sont pas remplies (âge légal, consentement, mariage précédent non dissous…). Ainsi le maire peut saisir le procureur de la République lorsqu'il existe, par exemple, des indices sérieux laissant présumer une absence de consentement libre des époux.

Il appartient au maire de prendre toute mesure afin qu'un officier d'état civil puisse être disponible au sein de sa mairie et de s'abstenir de prendre des mesures pour empêcher cette disponibilité. À défaut, le maire peut être poursuivi pour le fait, en tant que personne dépositaire de l'autorité publique agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi (Article 432-1 du code pénal).

Par ailleurs, en cas de refus manifeste du maire de procéder à l'union civile d'un couple homosexuel, celui-ci pourra alors être poursuivi pour discrimination au regard du Code Pénal (article 432-7 du code pénal) si le motif du refus tient à l'orientation sexuelle des époux.

Ils peuvent également encourir des sanctions disciplinaires (article L. 2122-16 CGCT) : l'obligation essentielle pesant sur l'exécutif communal est de procéder au mariage, le maire ne pouvant déléguer ces attributions à un conseiller municipal que dans l'hypothèse où tous les adjoints seraient empêchés. Par ailleurs, aucune clause de conscience n'a été prévue par cette nouvelle loi (Décision du Conseil Constitutionnel QPC 2013-353).

Les circulaires du 28 octobre 2011 et du 6 avril 2012

Publiée au Bulletin officiel du ministère de la Justice et des Libertés, la circulaire du 28 octobre 2011 a trait aux règles particulières à divers actes de l'état civil relatifs à la naissance et à la filiation. Elle est présentée comme une mise à jour rendue nécessaire par les différentes réformes intervenues en la matière depuis 2002, date de la dernière modification importante de l'instruction générale relative à l'état civil (IGREC). Elle intègre, en outre, la « dimension internationale de l'état civil », insuffisamment développée jusqu'alors.

Suite à la circulaire du 28 octobre 2011 et compte tenu des nombreuses réformes ayant des incidences sur les actes de l'état civil, le ministère de la justice et des libertés a souhaité mettre à disposition des officiers de l'état civil le récapitulatif de l'ensemble des formules de mentions apposées en marge des actes de naissance, de mariage et de décès dans une circulaire datée du 6 avril 2012, et sous forme de tableaux, « l'ensemble des formules de mentions apposées en marge des actes de naissance, de mariage et de décès ». Des mentions communes à tous les actes, « qu'ils soient établis par les officiers de l'état civil communaux ou par les officiers de l'état civil consulaire ou du service central d'état civil ».

◆ 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, majeur et jouir de ses droits civils et politiques) ;
- et s'il n'a pas d'attache avec la commune, à savoir : son domicile, une résidence réelle et continue d'au moins six mois ou la qualité de contribuable.

Le demandeur doit fournir une pièce prouvant son identité et son attache avec la circonscription du bureau de vote. Les demandes d'inscription sont formulées par les intéressés, toute l'année durant jusqu'au dernier jour ouvrable de décembre.

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

Lors de la révision annuelle des listes électorales, la commission administrative procède à l'inscription des personnes ayant atteint l'âge de dix-huit ans depuis la dernière clôture définitive des listes ou qui atteindront cet âge au plus tard lors de la prochaine clôture définitive.

Radiations des listes électorales

La commission administrative est appelée à se prononcer sur deux types de radiations : les radiations ne nécessitant pas un examen au fond de sa part et les radiations nécessitant un examen au fond de sa part.

Modifications de la liste électorale en dehors des périodes de révision

Des modifications peuvent être apportées à la liste électorale en dehors de la période de révision. Les cas d'adjonction et de radiation sont strictement énumérés par la loi. Toute modification non prévue par celle-ci est interdite.

Communication des listes électorales

En application de l'article L. 28 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.

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 étrangers communautaires à ces élections est subordonnée à l'inscription de ces derniers sur une liste électorale complémentaire spécifique à chaque type d'élection.

Pour pouvoir voter, un citoyen doit être inscrit sur une liste électorale. La liste électorale est permanente mais elle fait l'objet d'une révision annuelle qui est effectuée par une commission administrative de révision. La commission administrative, dont le maire ou son représentant fait partie, a notamment pour mission de statuer sur les demandes d'inscription ou de radiation reçues en mairie, de s'assurer que les personnes déjà inscrites ont conservé leur droit à continuer de figurer sur la liste électorale du bureau de vote.

Pour pouvoir voter, un citoyen doit être inscrit sur une liste électorale, cette inscription est obligatoire. Personne ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales.

Une liste électorale est dressée pour chaque bureau de vote dans chaque commune. Lorsqu'il existe plusieurs bureaux de vote dans une même commune, une liste électorale générale est dressée à partir des listes spéciales à chaque bureau de vote, lors de la clôture des listes électorales.

La liste électorale est permanente mais elle fait l'objet d'une révision annuelle qui est effectuée par une commission administrative de révision.

La commission administrative

La commission administrative, dont le maire ou son représentant fait partie, a notamment pour mission de statuer sur les demandes d'inscription ou de radiation reçues en mairie, de s'assurer que les personnes déjà inscrites ont conservé leur droit à continuer de figurer sur la liste électorale du bureau de vote.

Composition

La commission administrative comprend trois membres pour chaque bureau de vote : le maire (ou le président de la délégation spéciale) ou son représentant, un délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet et un délégué choisi par le président du tribunal de grande instance (article L. 17, 2e alinéa du code électoral).

Les modalités de désignation du représentant du maire ne sont précisées par aucun texte. D'une manière générale, celui-ci est choisi parmi les adjoints ou les conseillers municipaux. Rien n'empêche, cependant, que ce représentant soit un fonctionnaire municipal ou une autre personne. En l'absence de précision sur ce point, la désignation est faite soit en la forme d'une simple décision écrite, soit en celle d'un arrêté du maire.

En droit, le maire n'est pas tenu de transmettre cet acte au préfet ou à son délégué dans l'arrondissement. Toutefois, l'usage veut que, dans un souci de bonne administration, cette formalité soit accomplie. Le délégué de l'administration et le délégué du tribunal de grande instance sont désignés à l'ouverture de chaque période annuelle de révision, étant précisé que les intéressés peuvent être remplacés à tout moment par l'autorité qui les a désignés. Toutefois, la décision de remplacement ne doit pas être inspirée par des motifs étrangers au bon fonctionnement de la commission. Ces délégués ne sont pas nécessairement choisis parmi les électeurs inscrits sur une liste électorale ou une liste électorale complémentaire de la commune ou du département.

Le maire (ou son représentant) ne préside pas la commission administrative ; ses membres jouissent des mêmes pouvoirs et des mêmes prérogatives. Les membres de la commission doivent être présents lors de chacune des séances et siéger ensemble (CE, Ass. 3 février 1989, mairie de Paris).

Les décisions sont prises à la majorité.

À Paris, Lyon et Marseille, le maire d'arrondissement ou son représentant participe, avec voix consultative, aux travaux de la commission (article L. 2511-26 du CGCT).

Dans les communes divisées en plusieurs bureaux de vote, il existe une commission administrative composée comme il est dit ci-dessus et qui dresse la liste générale des électeurs de la commune d'après les listes de chaque bureau de vote. À Paris, Marseille et Lyon, la liste générale est dressée par arrondissement (article L. 17, dernier alinéa du code électoral). Précisons que cette commission doit se borner à un travail de collationnement et de centralisation. Elle ne dispose, en effet, d'aucun pouvoir hiérarchique sur les commissions compétentes pour chaque bureau de vote.

Rôle

En application des articles R. 6, R. 7 et R. 25 du code électoral, la commission administrative a pour mission :

- de statuer sur les demandes d'inscription ou de radiation reçues à la mairie ;
- de constater les changements d'adresse, à l'intérieur de la même circonscription du même bureau de vote d'électeurs déjà inscrits ;
- d'examiner la liste nominative établie par l'INSEE en vue de procéder à l'inscription d'office des personnes de dix-huit ans en application des dispositions des articles L. 11-1, L. 11-2 1er alinéa et L. 11-2 2e alinéa du code électoral ;
- de s'assurer que les personnes déjà inscrites ont conservé leur droit à continuer de figurer sur la liste électorale du bureau de vote ;
- et de procéder, le cas échéant, à des radiations d'office.

La commission administrative tient un registre de toutes ses décisions, ces dernières devant être appuyées par les motifs et les pièces les justifiant (article R. 8 du code électoral). Les dates de notification des décisions de radiation ou de refus d'inscription doivent également figurer sur le registre. Cette formalité est obligatoire à peine d'annulation de l'ensemble des opérations de vote. Un soin particulier doit être apporté dans la tenue de celui-ci, surtout en ce qui concerne la motivation des décisions prises, en particulier celles relatives aux inscriptions à la demande des électeurs énumérées à l'article L. 11 du code électoral (CE, 29 mai 1995, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire).

Cette instance se réunit à partir du 1er septembre et procède aux inscriptions et aux radiations jusqu'au dernier jour ouvrable de décembre inclus (article R. 5 du code électoral). Plusieurs réunions sont à prévoir afin d'étaler, sur la période la plus large possible, l'envoi des avis d'inscription et de radiation à l'INSEE.

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, majeur et jouir de ses droits civils et politiques) ;
- et s'il n'a pas d'attache avec la commune, à savoir : son domicile, une résidence réelle et continue d'au moins six mois ou la qualité de contribuable.

Le demandeur doit fournir une pièce prouvant son identité (carte nationale d'identité, passeport, certificat de nationalité accompagné d'un document officiel avec photo,, décret de naturalisation accompagné d'un document officiel avec photo) et son attache avec la circonscription du bureau de vote (domicile de résidence principale ou qualité de contribuable). La réalité de cette attache peut être établie par tout moyen propre à emporter la conviction de la commission administrative (quittance de loyer, d'eau, de gaz et d'électricité, facture de téléphone, avis d'imposition sur le revenu, avis de taxe d'habitation…).

Les demandes d'inscription sont formulées par les intéressés, toute l'année durant jusqu'au dernier jour ouvrable de décembre, le samedi étant considéré comme jour ouvrable. Ils peuvent demander cette inscription, soit en se présentant à la mairie, soit par correspondance (de préférence sous pli recommandé), soit en donnant procuration sur papier libre à un tiers dûment mandaté, soit par internet, en utilisant le téléservice proposé par mon-service-public.fr (3 600 communes raccordées)). Dans l'hypothèse d'une demande d'inscription par correspondance, la date limite s'apprécie au jour de la réception de la demande par la mairie (Civ.2e, 23 février 1989). Aux termes de l'article L. 5, modifié par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 (art. 12 et 45) portant réforme de la protection juridique des majeurs, et applicable depuis le 1er mars 2009, le juge statue désormais, à chaque ouverture ou renouvellement de tutelle, sur le maintien ou le retrait du droit de vote.

Les majeurs sous tutelle n'ont donc plus à demander expressément l'autorisation de voter, le juge des tutelles devant obligatoirement se prononcer sur le

maintien ou le retrait du droit de vote, à chaque ouverture ou renouvellement de tutelle.

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 forains et nomades ainsi que les personnes sans domicile fixe.

Au moment du dépôt d'une demande d'inscription sur la liste électorale, le maire doit appeler l'attention de l'intéressé sur les sanctions auxquelles il s'expose en cas de double inscription (article L. 86 du code électoral).

Il appartient au maire d'établir, pour la commission administrative, un dossier succinct sur chaque demande d'inscription.

La commission administrative :

- peut demander, en cas de contestation sur la capacité électorale du demandeur, un extrait du bulletin no 2 du casier judiciaire auprès des autorités concernées (articles 775 et 776 du code de procédure pénale) ;
- doit inviter le demandeur à faire preuve de sa qualité de Français en cas de doute sur la nationalité de ce dernier (cette preuve peut être une carte nationale d'identité ou un passeport en cours de validité ou un certificat de nationalité française prévu par les articles 31 à 31 –3 du code civil et délivré par le juge du tribunal d'instance compétent).

L'inscription sur les listes électorales – site du ministère de l'intérieur

Code électoral : Etablissement et révision des listes électorales

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

Lors de la révision annuelle des listes électorales, la commission administrative procède à l'inscription des personnes ayant atteint l'âge de dix-huit ans depuis la dernière clôture définitive des listes ou qui atteindront cet âge au plus tard lors de la prochaine clôture définitive (article L. 11-1 du code électoral)

Lorsque cette révision annuelle précède la tenue d'élections générales organisées à leur terme normal au mois de mars, la commission procède également à l'inscription des jeunes qui rempliront la condition d'âge entre la dernière clôture définitive des listes et la date du scrutin (article L. 11-2, 1er alinéa, du code électoral).

Au cas où des élections générales arrivant à leur terme normal sont organisées postérieurement au mois de mars, la commission administrative procède, au plus tard le premier jour du deuxième mois précédant celui des élections, à l'inscription des personnes remplissant la condition d'âge entre la dernière clôture définitive des listes électorales et la date du scrutin. S'il s'agit d'un scrutin à deux tours, seule la date du premier tour doit être prise en considération (article L. 11-2, 2e alinéa, du code électoral).

La commission administrative procède à ces inscriptions au regard des listes qui lui ont été transmises par l'INSEE. Il lui appartient, toutefois, de vérifier l'identité et le domicile des intéressés. Ce contrôle est effectué par simple lettre adressée au jeune au domicile figurant au fichier pour l'informer qu'il va être inscrit. Si la lettre ne revient pas à la mairie avec la mention « PND » (pli non distribuable), la réalité du domicile est présumée et le jeune est alors inscrit d'office.

Il n'est pas nécessaire, en principe, de vérifier la nationalité, dans la mesure où seul le fichier du recensement au titre du service national est utilisé, sauf outre-mer où les fichiers d'assurance maladie continuent à être utilisés.

Si les informations transmises par l'INSEE sont incomplètes ou si l'absolue fiabilité de ces dernières n'est pas assurée (y compris celle afférente à la nationalité), il revient au maire, sous l'autorité de la commission administrative compétente, de demander aux intéressés de compléter ces informations, ce qui pourra être fait par correspondance.

La commission administrative ne peut prendre l'initiative d'inscrire une personne qui ne figurerait pas sur la liste établie par l'INSEE au maire, même si cette personne satisfait aux autres conditions requises pour être inscrite sur la liste électorale. Un candidat électeur qui se trouverait dans cette situation ne saurait donc être inscrit que selon la procédure de l'article L. 11 ou L. 30 du code électoral, suivant le cas.

L'inscription d'office sur les listes électorales (Service-public.fr)

Radiations des listes électorales

La commission administrative est appelée à se prononcer sur deux types de radiations :

Les radiations ne nécessitant pas un examen au fond de sa part	Maire
Elles peuvent être faites soit à l'initiative de la commune, soit à la demande de l'INSEE. La commission procède d'abord aux radiations immédiates qui auraient du être en principe effectuées par la maire (décès, décision de justice définitive). Décès de l'électeur : la commission procède aux radiations des électeurs décédés dans la commune. Condamnation à la perte des droits civils et politiques : La commission procède par ailleurs à la radiation d'office des électeurs ayant fait l'objet de ce type de condamnation. Elle procède ensuite aux radiations demandées par l'INSEE dans les cas suivants : • perte de la nationalité française ou incapacité électorale liée à une mise sous tutelle ou à une condamnation judiciaire définitive ; • inscription dans une autre commune ; • inscription dans un autre bureau de vote ; • cas particulier de la double inscription des jeunes de 18 ans.	Principe : avant de procéder à une radiation, la commission administrative doit s'assurer que l'électeur concerné ne remplit aucune des conditions lui permettant de demeurer inscrit. Sous cette réserve, elle radie des listes toute personne ayant perdu son attache avec la commune. Pour l'accomplissement de cette tâche, la commission doit disposer d'un faisceau d'indices laissant penser que l'électeur n'a plus d'attache avec la commune. Information de l'électeur en voie de radiation : il faut aviser l'électeur pour qu'il puisse formuler d'éventuelles observations R.8)

Les radiations d'office ne peuvent être opérées qu'après examen de la situation de tous les électeurs dont la carte, les courriers de la mairie ou les documents de propagande ont été retournés à la mairie par les services postaux. Il appartient donc au maire de faire une enquête sur chaque cas pour connaître les raisons de ces retours ou du non-retrait de la carte à l'occasion des scrutins.

En outre, aucune radiation d'office ne peut intervenir si l'électeur concerné n'a pas été avisé de la mesure qui va être prise à son encontre. Il importe, en effet, d'offrir à ce dernier la possibilité de formuler d'éventuelles observations.

Modifications de la liste électorale en dehors des périodes de révision

Des modifications peuvent être apportées à la liste électorale en dehors de la période de révision. Les cas d'adjonction et de radiation sont strictement énumérés par la loi. Toute modification non prévue par celle-ci est interdite.

Les inscriptions

Elles s'effectuent à la demande des intéressés en vertu des dispositions des articles L. 30 et L. 35 du code électoral.

Entrent, dans le cadre de l'article 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.

Entrent dans le cadre de l'article L. 34 : les personnes qui auraient été omises sur la liste électorale par suite d'une erreur matérielle ou qui auraient été radiées sans observations des formalités prescrites par les articles L. 23 et L. 25 du code électoral. Le juge du tribunal d'instance a compétence pour statuer sur les réclamations des intéressés jusqu'au jour du scrutin.

Afin que ce magistrat puisse statuer en temps utile, le maire doit répondre, dans les meilleurs délais, aux demandes d'éclaircissements de ce dernier sur les personnes concernées.

Signalons que la Cour de cassation reconnaît, nonobstant les dispositions de l'article L. 57, qu'un juge d'instance peut, à bon droit, examiner une demande d'inscription sur les listes électorales présentées entre les deux tours (Civ. 2e Ch., 5 juillet 2001, Mme Pradet et M. Compère-Morel).

Par ailleurs, la Cour de cassation (Civ. 2e Ch., Mlle Louvel) a admis que l'omission du nom d'un jeune sur la liste transmise par l'INSEE constituait une erreur matérielle et que, par conséquent, il pouvait être inscrit sur le fondement de l'article L. 34.

Enfin, la Cour de cassation a affirmé (Civ. 2e Ch., 20 mars 2008, n° 08-60336) le droit pour un électeur radié de la liste électorale à la requête d'un tiers (électeur, préfet ou sous-préfet, article L. 25, 2e et 3e alinéa) de demander, au juge concerné, son inscription sur la liste électorale de la commune où il a constaté qu'il ne figurait plus, et ce même si la révision des listes est close. La Cour ne s'étant pas prononcée sur le délai pendant lequel l'intéressé peut saisir le juge, il convient de considérer que ce droit est ouvert jusqu'au jour du scrutin, à l'instar des dispositions prévues par l'article L. 34.

Les radiations

Certains électeurs doivent être radiés sans délai. Ils sont radiés par le maire ou la commission administrative.

Doivent être radiés	
Par le maire	Par la commission administrative
• les électeurs décédés dans la commune, ceux décédés hors de la commune ayant fait l'objet d'un avis de radiation de l'INSEE. Articles R. 18 et R. 21 du code électoral • et ceux dont la radiation résulte d'une décision du juge du tribunal d'instance ou d'un arrêt de la Cour de Cassation.	• les électeurs ayant fait l'objet d'un avis de radiation de l'INSEE : changement de commune d'inscription, perte ou répudiation de la nationalité française, privation de la capacité électorale ; • ceux inscrits sous un faux état civil, ceux inscrits à tort en dehors de la période d'inscription. Article L. 40 du code électoral • et ceux qui, étant inscrits dans un autre bureau de vote, ont opté pour le maintien de leur inscription dans ce bureau. Article L. 39 du code électoral (inscriptions multiples).

Communication des listes électorales

En application de l'article L. 28 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 presta-

tion 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).

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 des dispositions de l'article 8 B, inséré dans le traité instituant la Communauté européenne par l'article G du traité de l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, de la directive no 93/109/CE du 6 décembre 1993 (élections au Parlement européen) et de la directive no 94/80/CE du 19 décembre 1994 (élections municipales).

La transposition en droit français des mesures nécessaires a été réalisée :

- pour les élections au Parlement européen : par la loi no 94-104 du 5 février 1994 et son décret d'application no 94-206 du 10 mars 1994 qui ont modifié et complété en tant que de besoin respectivement la loi no 77-729 du 7 juillet 1977 et le décret no 79-160 du 28 février 1979 ;
- pour les élections municipales : par la loi organique no 98-404 du 25 mai 1998 et son décret d'application (article O.227-1)

La participation des étrangers communautaires à ces élections est subordonnée à l'inscription de ces derniers sur une liste électorale complémentaire spécifique à chaque type d'élection. 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.

Les intéressés doivent, bien entendu, avoir la nationalité d'un des États de l'Union autre que la France. La condition d'âge requise s'apprécie au dernier jour de février c'est-à-dire à la date de clôture de la liste complémentaire. Ils sont réputés jouir de leurs droits civiques tant en France que dans leur pays d'origine. À ce titre ils rempliront une déclaration sur l'honneur. Le critère du domicile ou la durée de résidence de six mois des intéressés, pour prétendre à l'inscription sur la liste électorale complémentaire d'un bureau de vote déterminé, s'apprécie également par rapport au dernier jour de février. À noter que la seule qualité de contribuable local ne suffit à permettre l'inscription sur une

liste électorale complémentaire si elle n'est pas corroborée par une domiciliation réelle dans la commune ou une résidence continue.

Toute inscription d'office est interdite.

Les conditions d'inscription sont les mêmes que pour les ressortissants français en ce qui concerne la date limite. En sus des justifications exigibles de ces derniers, le ressortissant communautaire doit produire une déclaration écrite précisant, selon la nature de l'élection :

- sa nationalité, son adresse en France, la circonscription où il exerçait son droit de vote dans son pays d'origine, 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) ;
- 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 communautaires 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. La loi française sanctionne d'ailleurs un éventuel vote multiple (article L. 92 du code électoral).

En revanche, s'agissant des élections municipales, rien n'interdit à un résident communautaire inscrit sur une liste complémentaire en France de participer à une élection municipale dans un autre État de l'Union.

Les opérations de radiation sur les listes complémentaires se font dans les mêmes conditions que celles portant sur les listes électorales.

La commission administrative compétente pour la révision électorale est également compétente pour celle des listes électorales complémentaires. Elle se prononce sur les demandes d'inscription des ressortissants communautaires sur les listes électorales complémentaires et procède aux radiations nécessaires dans les mêmes conditions que pour les ressortissants français.

Les principales opérations relatives à la révision des listes électorales : tableau récapitulatif

Opérations Références du code électoral	Délai Dates à respecter
Dépôt des demandes d'inscription par les intéressés (article R. 5).	Toute l'année et jusqu'au dernier jour ouvrable du mois de décembre (le samedi étant considéré comme jour ouvrable).
Notification au maire, par le préfet, de l'arrêté relatif aux bureaux de vote.	Le 31 août au plus tard.
Avis relatif à la révision des listes électorales adressé au maire par le préfet.	À afficher fin août.
Transmission au maire, par l'INSEE, de la liste des personnes âgées de dix-huit ans susceptibles d'être inscrites d'office (article R. 6).	Entre le 1er septembre et le 31 décembre.
Travaux de la commission administrative (inscriptions, radiations) (article R. 5).	Du 1er septembre au dernier jour ouvrable de décembre inclus (soit 4 mois).
Établissement du tableau rectificatif (article R. 5).	Du 1er janvier au 9 janvier inclus (soit 9 jours).
Limite pour statuer sur les observations relatives à la liste électorale en application des articles L. 23 et R. 8 2e alinéa (article R. 5).	Le 9 janvier.
Dépôt et publication du tableau rectificatif (article R. 10).	Le 10 janvier.

Opérations Références du code électoral	Délai Dates à respecter
Ouverture d'un délai pour les réclamations devant le tribunal d'instance (article L. 25).	Du 10 au 20 janvier inclus (soit 10 jours).
Clôture définitive des listes électorales (article R. 16).	Le 28 février (ou le 29 février si l'année est bissextile).
Inscription sur un tableau dit des cinq jours (article L. 33).	5 jours avant le scrutin (5 jours).
Entrée en vigueur des listes.	Le 1er mars.

Pour plus d'information, les communes sont invitées à se reporter à la circulaire NOR/INT/A 1317573C du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires

◆ Le recensement citoyen

Tout Français doit spontanément se faire recenser auprès de sa mairie (ou du consulat s'il habite à l'étranger). 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.

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.
- sa 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 (ex – JAPD). 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.

◆ Les cérémonies patriotiques

Les cérémonies patriotiques officielles

Décret n°89-655 du 13 septembre 1989 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 :

- 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

- 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)
- 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.
- 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, une remise de décorations, des allocutions, des chants ou l'exécution de morceaux de musique, un dépôt de gerbes.

Le déroulement répond aux règles du cérémonial militaire, en particulier lorsqu'un détachement en armes est présent pour rendre les honneurs.

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.
- Remise de décorations.
- Remise de drapeau d'association.
- 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 général.
- 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 général.
- 16. Les membres du Conseil économique, social et environnemental.

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 ; 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

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 du maire sont : 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

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.

◆ 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 (art L 2122-24 CGCT). Le pouvoir de police administrative du maire est un pouvoir normatif qui permet au maire d'édicter des mesures réglementaires et individuelles (il ne doit pas être confondu avec les missions des services de police municipale).

Ce pouvoir de police générale inclut :

- la police municipale ;
- la police rurale ;
- l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs.

Remarque

Il ne faut pas confondre police administrative générale et police spéciales. Outre les compétences du maire en matière de police générale, divers textes spécifiques confient au maire des compétences particulières de police qui fondent « les polices spéciales ». Celles-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 cimetières ;
- 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 le 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 les 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 général) et nationales (routes nationales et autoroutes qui relèvent du pouvoir de police du préfet).

Remarque

La notion de voie publique 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.

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 bêtes mortes).

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. 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.

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 ;
- bruits de voisinage ;
- maintien du bon ordre dans les foires et marchés.

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 de Paris 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 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.

Les dispositions énoncées par le CGCT en matière de police sont applicables aux communes de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sauf en ce qui concerne celles des articles L. 2212-1 à L. 2212-4 (police municipale), L. 2213-6 à L. 2213-9 (circulation et stationnement, police des funérailles et lieux de sépulture), L. 2213-21 (police dans les campagnes), L. 2213-26 (mesures concernant les fours, fourneaux et cheminées), L. 2213 - 27 (clôture des puits et des excavations), L. 2214-3 et L. 2214-4 (dispositif dans les communes à

police étatisée), L. 2215-1 et L. 2215-4 (pouvoirs du représentant de l'État dans le département).

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...).

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.

◆ 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.

◆ Police municipale

Article L. 2212-2 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 prévues 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.

Les domaines d'exercice des pouvoirs de police du maire

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. Il peut également ordonner l'évacuation, l'interdiction d'accès ou d'occupation des immeubles en cause.

En ce qui concerne les logements et immeubles insalubres, le maire a le droit, après intervention d'une commission sanitaire, d'imposer à un propriétaire des travaux d'assainissement.

Outre les compétences que le maire tient de l'art L. 2212-2-5° 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. 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 n'exerce en principe sa compétence que sur les voies 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… Il peut interdire la circulation aux véhicules à moteur ou seulement certains dans certaines parties de la commune (ex : interdire la circulation dans un sens). Le maire peut également prescrire des limitations de vitesse plus rigoureuse 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.

La protection des mineurs

Sous réserve de justifier de l'existence de risques particuliers pour les mineurs, « qui tiennent tant au risque d'être personnellement victimes d'actes de violence qu'à celui d'être mêlés, initiés ou accoutumés à de tels actes », le maire peut 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.

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 des trottoirs et des caniveaux par les riverains de ces voies. Il surveille l'état des ruisseaux, rivières, étangs, mares…

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'abatage des animaux en question. Le maire peut prescrire la mise en fourrière des chiens et chats errants.

L'urbanisme

Les pouvoirs du maire en matière de police trouvent amplement 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).

En dehors d'un volet répressif, c'est lui qui est 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. C'est un pouvoir propre du maire exercé en vertu d'une police spéciale et qui ne peut être exercé par personne d'autre.

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 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.

Les réunions

Le maire est habilité à user de ses pouvoirs de police en vue de maintenir le bon ordre dans les endroits où ont lieu de grands rassemblements, tels que les cafés notamment.

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 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 limiter les risques pour les usagers dans le cadre des diverses activités de loisirs (ex : pistes de ski, escalade, canyoning, …).

La santé publique

S'agissant des pouvoirs de police en matière de santé publique, 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 soumises à autorisation du maire.

La police du cimetière relève du maire : il est 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. Guide pratique de la DGCL relatif à la législation funéraire, prochainement disponible).

◆ 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.

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 forces de police de s'assurer du respect de ces actes, de maintenir l'ordre et de constater les infractions à ces règlements.

Les personnels 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 nationale ; compagnies républicaines de sécurité ; police nationale).

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 atteintes aux propriétés forestières et rurales, les infractions sur les réserves naturelles classées, sur les espèces animales ou végétales protégées…

Les agents de police municipale

Les maires ont la possibilité de se doter d'un service d'agents de police municipale, mais il est également possible d'en recruter au niveau intercommunal. 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 concernées, les forces de police étatisées sont chargées d'exécuter les arrêtés de police du maire. Les forces de la gendarmerie nationale 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.

Votre statut

◆ 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 détenant un mandat de conseiller municipal peut bénéficier de droits d'absence ou de crédits 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.

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 de 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 les rémunérer.

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 Code général des collectivités territoriales

Les crédits d'heures

Les maires, les adjoints et les conseillers municipaux des communes d'au moins 3 500 habitants 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 route 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. 2123-9-8 du CGCT).

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

<table>
<tr><th>Taille de la commune (nombre d'habitants</th><th>Maire</th><th>Adjoint</th><th>Adjoint ou Conseiller municipal suppléant le maire</th><th>Conseiller municipal sans délégation de fonction</th><th>Conseiller municipal avec délégation de fonction</th></tr>
<tr><td>Moins de 3 500 hab.</td><td>105 h</td><td>52 h 30</td><td rowspan="5">Même crédit d'heures que pour le maire dont l'élu assure la suppléance</td><td>Pas de crédit d'heures</td><td rowspan="5">Même crédit d'heures que pour l'adjoint de la même commune</td></tr>
<tr><td>De 3 500 à 9 999 hab.</td><td>105 h</td><td>52 h 30</td><td>10 h 30</td></tr>
<tr><td>De 10 000 à 29 999 hab.</td><td>140 h</td><td>105 h</td><td>21 h</td></tr>
<tr><td>De 30 000 à 99 999 hab.</td><td>140 h</td><td>140 h</td><td>35 h</td></tr>
<tr><td>Plus de 100 000 hab.</td><td>140 h</td><td>140 h</td><td>52 h 30</td></tr>
</table>

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 et ne bénéficiant 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 ;
- soit, s'ils ont la qualité de salarié, de l'exercice de leur droit à un crédit d'heures, soit, s'ils détiennent une activité professionnelle non salariée, du 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 2014 de 1025,64€ (tarif horaire du SMIC au 1er janvier 2014 : 9,53€).

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'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

Aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut être effectuée en raison dans 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.

Enfin, il est interdit à tout employeur de prendre en considération ces droits d'absence pour arrêter ses décisions en ce qui concerne l'embauche, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux relatifs à des personnes exerçant un mandat municipal.

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 d'une commune d'au moins 3 500 habitants, 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 généraux et régionaux, du président du conseil exécutif de l'Assemblée de Corse ;
- des adjoints au maire dans les communes d'au moins 20 000 habitants, des vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale précités et satisfaisant au même critère de population regroupée, des vice-présidents des conseils généraux 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.

S'il y a eu succession de mandats, le salarié peut 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 administratifs, 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 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 20 000 habitants, les présidents d'EPCI et les vice-présidents d'EPCI de même taille.

◆ 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 1015 de rémunération de la fonction publique et varie selon l'importance du mandat et la population de la commune. Le régime d'imposition de droit des élus locaux est celui de la retenue à la source.

Quel est le principe général ?

Le montant des indemnités de fonction est fixé en pourcentage du montant correspondant à l'indice brut 1015 de rémunération de la fonction publique et varie selon l'importance du mandat et la population de la commune. Les indemnités de fonction des élus sont fixées par le conseil municipal qui délibère dans les trois mois suivant son installation. Ces indemnités de fonction constituent une dépense obligatoire pour la commune.

Ce principe a été aménagé pour les communes de moins de 1 000 habitants puisqu'elles sont tenues, en application de l'article L. 2123-20-01 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) d'allouer à leur maire l'indemnité au taux maximal prévu par la loi, sauf si le conseil municipal en décide autrement.

Quelles fonctions ouvrent droit à indemnités ?

Les élus bénéficiaires des indemnités de fonction sont :

- des 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 ;
- des fonctions délibératives simples : les conseillers municipaux de communes d'au moins 100 000 habitants, les conseillers communautaires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération dépassant ce même seuil, les conseillers généraux 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 ;
- les conseillers municipaux ayant reçu délégation de la part du maire, sans condition de seuil démographique : l'indemnité est aussi comprise dans « l'enveloppe » définie précédemment ;

- les conseillers communautaires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération 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 : en ce cas, l'indemnité est celle fixée pour le maire.

Comment sont calculées les indemnités ?

L'ensemble des taux maximums d'indemnité de fonction dépendant de la strate démographique de la collectivité et du mandat des élus sont rassemblées dans un barème. Les taux ne correspondent pas à montants bruts en euros mais de pourcentages du montant correspondant à l'indice terminal de l'échelle de la rémunération de la fonction publique, c'est-à-dire l'indice brut 1015 (indice majoré 821).

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

Afin d'en faciliter le calcul, une circulaire du ministre de l'Intérieur précise les montants mensuels bruts des indemnités maximales lors de chaque revalorisation de la valeur du « point d'indice fonction publique ». Elle est diffusée par les préfectures et est publiée sur le portail commun http : //ww.collectivites-locales.gouv.fr. La dernière circulaire publiée date du 1er juillet 2010.

Barèmes relatifs aux indemnités de fonction au 1er juillet 2010

Indemnités de fonction brutes mensuelles des maires

Article L. 2123-23 du CGCT

Strates démographiques	Taux maximal (en % de l'indice brut 1015)	Indemnité brute (en euros)
Moins de 500	17	646,25
De 500 à 999	31	1 178,46
De 1 000 à 3 499	43	1 634,63
De 3 500 à 9 999	55	2 090,81
De 10 000 à 19 999	65	2 470,95
De 20 000 à 49 999	90	3 421,32
De 50 000 à 99 999	110	4 181,62
100 000 et plus *	145	5 512,13

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	6,6	250,90
De 500 à 999	8,25	313,62
De 1 000 à 3 499	16,5	627,24
De 3 500 à 9 999	22	836,32
De 10 000 à 19 999	27,5	1 045,40
De 20 000 à 49 999	33	1 254,48
De 50 000 à 99 999	44	1 672,65
De 100 000 à 199 999	66	2 508,97
200 000 et plus *	72,5	2 756,07

Indemnités de fonction brutes mensuelles des conseillers municipaux

Strates démographiques	Taux maximal (en % de l'indice brut 1015)	Indemnité brute (en euros)
Communes de 100 000 habitants et plus : conseillers municipaux (article L. 2123-24-I-I du CGCT) *	6	228,09
Communes de moins de 100 000 habitants : conseillers municipaux * (article L. 2123-24-I-II du CGCT)	6 (enveloppe maire et adjoints)	228,09
Ensemble des communes : conseillers municipaux délégués (article L. 2123-24-I-III du CGCT)	Indemnité comprise dans l'enveloppe budgétaire maire et adjoints	

Y compris Paris, Marseille et Lyon.

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, d'arrondissement et de canton, les communes sinistrées, les communes classées stations de tourisme, communes dont la population, depuis le dernier recensement a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification et les communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de co-

hésion sociale. Ces majorations sont calculées à partir de l'indemnité octroyée et non des taux maximum autorisés.

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

Suite à l'adoption de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, la notion de chef-lieu de canton ne correspond plus à une réalité électorale qui ne connaîtra plus que les nouveaux bureaux centralisateurs à compter du renouvellement de mars 2015. Il ne sera plus possible de majorer les indemnités de fonction des élus locaux au-delà de cette date. Le Gouvernement prépare une disposition législative permettant de maintenir ces droits à majoration

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 juillet 2010, à 8 272,02€ mensuel. Lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités font l'objet d'un écrêtement et antérieurement au mois de mars 2014, cette part écrêtée pouvait être reversée à d'autres élus locaux.

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

Ces nouvelles dispositions entrent en vigueur à compter du prochain renouvellement général des conseillers municipaux au mois de mars 2014. À partir de cette date, il ne sera plus possible d'attribuer à d'autres élus locaux des indemnités de fonction résultant d'un écrêtement.

L'article 36 de la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseilles municipaux et des conseillers

communautaires, et modifiant le calendrier électoral a modifié les conditions de reversement de l'écrêtement.

À compter du prochain renouvellement général des conseillers municipaux au mois de mars 2014 : pour les élus municipaux, départementaux, régionaux, intercommunaux, la part écrêtée est reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller municipal exerce le plus récemment un mandat ou une fonction.

Qui décide d'attribuer les indemnités ?

Seul l'organe délibérant est compétent pour fixer les indemnités de ses membres, 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 certaine transparence et faciliter le contrôle, toute délibération concernant les indemnités de fonction est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées.

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, de conseil général ou de 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 de son maire ou de son président ;
- l'élu (en particulier le maire) incarcéré ou en fuite n'est, par définition, pas en situation d'exercer ses fonctions.

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 assurée 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 fonds de pension des élus (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** suivant deux formules alternatives : un système spécifique de retenue à la source, telle que définie par l'article 204-0 bis du code général des impôts, ou le régime de droit commun d'imposition des revenus des personnes physiques.

Les barèmes fixés en loi de finances sont transmis chaque année aux préfectures pour diffusion aux collectivités.

Barème mensuel 2014 (retenue à la source sur les indemnités de fonction perçues par les élus locaux en 2014) revenu mensuel imposable

Barème mensuel		
Revenu imposable (en euros) (R)	Taux (T)	Constantes (en euros) (C)
de 0 à 501	0	0,00
de 501 à 999	0,055	27,56
de 999 à 2 219	0,14	112,47
de 2 219 à 5 950	0,3	467,51
de 5 950 à 12 600	0,41	1122,01
au-delà de 12 600	0,45	1 626,01

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 à l'article 204-0 bis du code général des impôts, dont le montant est de 646,25€ et de 969,38€ en cas de cumul de mandats.

◆ 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 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 *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, en particulier pour les élus municipaux ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction, être pris en charge par la collectivité, dans la limite du montant horaire du SMIC. 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. Tenant compte de situations différentes, le législateur a toutefois apporté des aménagements selon le type de collectivité ou d'établissement :

- pour les élus **municipaux**, il faut 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 646,25 euros depuis le 1er juillet 2010.

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 les conseillers municipaux qui ne perçoivent pas d'indemnité de fonction et qui, pour se rendre et participer aux réunions de leur conseil, de commissions ou d'organismes où ils représentent leurs communes, ont engagé de tels frais : le conseil municipal doit décider expressément, au vu de justificatifs, d'un remboursement qui ne peut excéder, par heure utilisée, le montant horaire du SMIC. Une telle disposition n'a de sens que pour les conseillers municipaux, car cette fonction n'ouvre pas droit, hormis les exceptions exposées dans la présente fiche, à la perception d'une indemnité de fonction. Les conseillers généraux et régionaux « simples » reçoivent en effet tous une indemnité de fonction ;
- pour les titulaires de mandats exécutifs ayant suspendu leur activité professionnelle pour l'exercice de leur mandat (les mêmes que ceux évoqués dans le cadre de ce droit) : 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 collectivité.

◆ Le droit à la formation

L'essentiel

Les élus locaux bénéficient d'un droit à la formation de 18 jours à utiliser pendant leur mandat. Cette formation doit correspondre à l'exercice du mandat pour être prise en charge par le budget de la collectivité.

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 de l'intérieur, 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, général 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.

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 de l'intérieur. 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 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 fréquentation effective. Ce document est remis à l'employeur, s'il en fait la demande au moment de la reprise du travail.

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. Celles-ci doivent bien sûr au préalable vérifier que l'organisme concerné dispose de l'agrément du ministre de l'intérieur. 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 *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 in-

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

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

◆ 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 dès lors que le montant total des indemnités de fonction dépasse une fraction de la valeur du plafond de la sécurité sociale (PASS) fixée par décret, ou que 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 2014, à un montant d'indemnité de fonction supérieur à 1564,5€ par mois ou 18774€ 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 1564,5€ pour 2014 s'apprécie en additionnant toutes les indemnités brutes des mandats concernés. En revanche les indemnités perçues dans les syndicats mixtes, les établissements publics locaux comme par exemple les centres de gestion, les OPHLM ne sont pas à prendre en compte.

Montant du plafond de la sécurité sociale du 01/01/2014 au 31/12/2014	
Plafond annuel	37 548€
Plafond mensuel	3 129€

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).

Les maires et les adjoints des communes de 20 000 habitants au moins qui, pour la durée de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle et n'acquièrent aucun droit à pension au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale.

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.

Les pensions de retraite déjà liquidées et les droits acquis avant le 30 mars 1992 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 ins-

titutions et organismes. La commune, dans laquelle l'élu exerce son mandat, contribue pour moitié à la cotisation.

Le cumul emploi-retraite plafonné des élus locaux

Les conditions de cumul des indemnités de fonction avec une pension de retraite ont été améliorées pour les élus locaux. L'article 19 de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites exclut les indemnités de fonctions des revenus pris en compte dans le calcul de ce cumul. Ces dispositions, sont, par instruction de la ministre des Affaires sociales et de la Santé, applicables à compter du 1er janvier 2013 aux élus locaux retraités du régime général de la sécurité sociale.

La retraite par rente des élus locaux

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.

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 déclaré 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).*

◆ 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 a mis en place son site internet (http://www.hatvp.fr/index.html). Les formulaires de déclaration de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêt sont téléchargeables à cette adresse : http://www.hatvp.fr/formulaires-de-declarations.html.

Dispositions relatives aux élus dont le mandat s'achève

Les élus dont le mandat s'achève doivent déposer une déclaration patrimoniale de fin de mandat deux mois plus tôt et un mois plus tard avant l'expiration de leur mandat : il s'agit des maires des communes de plus de 30 000 habitants et les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature. La déclaration doit être déposée entre le 6 février et le 6 mars 2014.

Les présidents d'EPCI à fiscalité propre dont la population excède 30 000 habitants doivent adresser leur déclaration patrimoniale de fin de mandat entre le 25 février et le 25 mars 2014.

Lorsque les personnes concernées ont établi depuis moins de 6 mois une déclaration de situation patrimoniale : la déclaration de fin de mandat est limitée à la récapitulation de l'ensemble des revenus perçus depuis le début de mandat, à la présentation des évènements majeurs ayant pu affecter la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration ainsi que si nécessaire l'actualisation des données figurant dans la précédente déclaration :

- Sont concernés les maires ; adjoints aux maires titulaires d'une délégation de signature et présidents d'EPCI ayant rempli une déclaration de patrimoine à la date du 1er février 2014 (que ce soit au titre de fonctions ministérielles ou de cabinet, ou d'un mandat de parlementaire).

Dispositions relatives aux nouveaux élus

Les personnes nouvellement élues doivent adresser à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (autorité administrative indépendante), une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts avant le 1er juin 2014

Les élus locaux concernés sont :

- les maires des communes de plus 20 000 habitants ;

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

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 accordées à leurs adjoints et à leurs vice-présidents.

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. Toutefois en cas de réélection, ils doivent adresser à la Haute Autorité une déclaration d'intérêts avant le 1er juin 2014.

Les déclarations de patrimoine des élus locaux ne seront pas publiées. Les déclarations d'intérêts des élus locaux seront diffusées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique sur son site internet. Les déclarations d'intérêts ont vocation à être conservées cinq ans après la fin du mandat qui a justifié leur dépôt.

Votre responsabilité administrative et pénale

L'essentiel

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

◆ 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).

Elle est également responsable, en cas de dommage subis 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)

◆ La responsabilité et la protection des élus

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 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.

a) 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.

b) 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 J O 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

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 y a les délits de prise illégale d'intérêts, concussion, corruption, favoritisme, entrave à l'exécution des lois…
- d'autre part, 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 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 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 ;
- 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).

Conseils de prévention

- La plus grande prudence quant à vos rapports d'intérêts avec votre collectivité, ainsi que dans l'utilisation des deniers publics ;

- Une surveillance attentive de l'état de vos 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, 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 nous a paru 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 ;
- *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 ;
- *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. Ou c'est aussi le cas lorsqu'on accorde 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 ;
- *Obstruction à l'application de la loi :* il consiste, dans l'exercice de ses fonctions, à faire échec à l'exécution des lois.

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 ;

- erreurs, maladresses ou 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)

VOTRE EQUIPE

2

VOTRE ÉQUIPE

Le conseil municipal

◆ 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 la 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 :

- 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, notamment en application de l'article L. 2122-34 du CGCT ;
- 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 du maire ;
- entend, débat et arrête le compte 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 son avis, aux fins de les rendre exécutoires, sur les délibérations des centres communaux d'action sociale concernant, sous certaines conditions, un emprunt ou des travaux ;
- 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.

◆ 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 ;
- 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 au profit de la commune et n'ayant pas un caractère fiscal * ;

- 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, également, depuis la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit *(article 13)*, 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 hommes de loi 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. 213-3 du même code (1er alinéa) * ;
- 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 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.
- l'autorisation, au nom de la commune, du renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre.

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

Remarques : Article L. 2122-23 du CGCT

Les décisions prises dans les domaines qui précèdent par le maire sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations du conseil municipal portant sur les mêmes objets.

Les décisions prises dans les domaines qui précèdent par le maire 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.

◆ 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, dans le cadre de sa fonction, doit être informé des affaires de la commune faisant l'objet d'une délibération.

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 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. 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 3 500 habitants et plus) ou dans une délibération du conseil municipal en l'absence de règlement intérieur.

Dispositions spécifiques aux communes de 3 500 habitants et plus

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.

Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs (trois jours francs pour les communes de moins de 3500 habitants). Ce délai peut être abrégé par le maire en cas d'urgence, sans être toutefois inférieur à un jour franc.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les élus de l'opposition se voient reconnaître des droits particuliers (voir fiche « *Les droits de l'opposition* »).

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. 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.

◆ 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 3500 habitants et plus qui diffusent, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers de l'opposition municipale, dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

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 nouvelles 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 loi de 1881 définit notamment le directeur de publication, en l'occurrence le maire, comme auteur principal des crimes et délits commis par voie de presse. Ainsi, 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.

Enfin, conformément à l'article L. 2121-27 du CGCT, les élus de l'opposition peuvent disposer sans frais d'un local commun.

◆ 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 3 500 habitants et plus ;
- ou de la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie. Il peut également 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. Naturellement, les habitants doivent être informés du changement de lieu par tout moyen à la convenance de la commune.

Convocation du conseil municipal

Toute convocation est faite par le maire. Elle est adressée au domicile des conseillers municipaux, sauf s'ils ont fait le choix d'une autre adresse. Elle peut être envoyée également sur une adresse électronique après accord du conseiller municipal concerné.

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.

Règlement intérieur

L'adoption d'un règlement intérieur n'est pas obligatoire dans les communes de moins de 3 500 habitants.

En revanche, le conseil municipal des communes de 3 500 habitants et plus 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 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 un ou plusieurs auxiliaires à ce ou à ces secrétaires (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 levés ;
- **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 ex-**

primés : en cas de partage des voix, la voix 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.

Afin de permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée municipale, la composition des différentes commissions doit respecter le principe de la représentation proportionnelle dans les communes de 1000 habitants et plus, un siège au minimum revenant à chaque composante du conseil. Les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudication sont composés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle au plus fort reste ainsi qu'il est précisé dans le code des marchés publics.

Publicité des délibérations

Les délibérations du conseil municipal sont portées à la connaissance du public grâce au compte rendu et au registre des délibérations. En outre, les communes de 3 500 habitants et plus sont tenues à certaines obligations de publicité.

Le **compte rendu** doit être **affiché sous huitaine** suivant la séance du conseil municipal. Il reprend, pour l'essentiel, les délibérations du conseil municipal.

S'agissant des **registres des délibérations**, les feuillets où sont transcrites les délibérations doivent être cotés, paraphés par le maire, 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 désormais 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 (cf. R. 2121-9 et circulaire NOR IOCB1032174C du 14 décembre 2010 relative à la tenue des registres des communes et de certains de leurs groupements). L'ensemble de ces prescriptions permettent également de sécuriser la consultation des registres des délibérations par les administrés dans les conditions prévues par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, et notamment son article 4, qui prévoit une consultation sur place gratuite ou, sous réserve que la production ne nuise pas à la conservation du document, par délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais de la personne qui les sollicite.

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

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire doit être publié dans un **recueil des actes administratifs** qui doit être diffusé régulièrement et, en tout état de cause, le plus rapidement possible après la prise des actes.

Les délibérations approuvant une convention de délégation de service public ainsi que le dispositif de celles prises en matière d'interventions économiques, selon les dispositions du CGCT, doivent faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune

◆ La démission d'un ou plusieurs conseillers municipaux

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

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 les dispositions en vigueur.

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.

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.

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.

Une délégation spéciale peut être nommée par le représentant de l'État dans le département en cas de dissolution du conseil municipal ou en cas d'annulation définitive des élections. La délégation spéciale est composée de trois membres dans les communes de moins de 35 000 habitants et de sept membres dans celles dont la population est supérieure. 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.

Vos adjoints

◆ L'élection de vos adjoints

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. 2121-7du CGCT). Elle a pour objet principal de procéder à l'élection du maire et des adjoints.

Convocation du conseil municipal	La convocation 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.
Présidence de la séance	La séance est présidée par le conseiller municipal le plus âgé jusqu'à l'élection du maire, ensuite par ce dernier.
Mode d'élection du maire et des adjoints dans les communes de moins de 1000 habitants	Le maire et 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).

Mode d'élection du maire et des adjoints dans les communes de 1000 habitants et plus	Le maire et ses adjoints sont élus 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 sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue et sans panachage ni vote préférentiel. Il s'agit de listes " bloquées " comportant des candidats de chaque sexe. L'écart entre le nombre des hommes et celui des femmes ne doit pas être supérieur à un. 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).
Conditions requises pour être élu maire ou adjoint	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).
Durée du mandat de maire ou d'adjoint – Nombre d'adjoints	La durée du mandat est identique à celle des conseillers municipaux. 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).
Publicité de l'élection du maire et des adjoints	L'élection du maire et des adjoints est rendue publique par voie d'affichage dans les vingt-quatre heures.

Remarques

L'ordre de nomination détermine le rang des adjoints ; si la place du premier adjoint devient vacante, le deuxième y est promu, chaque adjoint remontant d'un rang.

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.

Un poste d'adjoint spécial peut être créé par délibération 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).Un conseiller municipal qui n'a pas la nationalité française ne peut être élu maire ou adjoint, ni exercer, même temporairement, les fonctions.

En vertu des articles L. 2122-5 et 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 de 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 des services départementaux des administrations financières.

En ce qui concerne les trésoriers-payeurs généraux chargés de régions 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.

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.

◆ La possibilité de déléguer une partie de vos fonctions aux adjoints

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, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à des conseillers municipaux.

Les adjoints disposent d'un droit de priorité sur les conseillers municipaux, mais le maire n'est pas tenu de respecter le rang des adjoints. Le maire ne peut confier une délégation à un conseiller municipal qu'à la condition que chaque adjoint soit pourvu d'au moins une délégation de fonction.

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, par un vote à scrutin secret (comme pour l'élection d'un adjoint). 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, mais non pas à un conseiller – les délégations données aux conseillers préalablement ne sont pas, néanmoins, remises en cause. 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.

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

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

En vertu de l'article L. 2122-18 du CGCT, « le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, 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. ».

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).

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 relatives 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.

◆ 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.

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, 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 code général des collectivités territoriales, 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 p2752).

Si le maire a cessé ses fonctions définitivement, pour quelque cause que ce soit *(démission définitive)*, 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.

◆ 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 accep-

tation, un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée.

Toutefois, la démission d'un maire (ou d'un adjoint) donnée en application des articles L. 46-1 (cumul de mandats), LO. 151 et LO. 151-1 (incompatibilités) du code électoral ne devient définitive qu'à compter de sa réception par le préfet.

Le maire (ou l'adjoint) continue, sous certaines conditions, à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation de son successeur, notamment si la suppléance ne peut s'appliquer du fait de la démission collective du conseil.

En cas de renouvellement intégral de l'assemblée municipale, les fonctions de maire et d'adjoints sont exercées, à partir de l'installation du nouveau conseil, par des conseillers municipaux dans l'ordre du tableau jusqu'à l'élection des nouveaux maire et adjoints.

Les conseillers communautaires

L'élection des conseillers communautaires

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

L'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est administré par un organe délibérant composé de délégués des communes membres élus au suffrage universel direct dans les communes de 1 000 habitants et plus.

Le nombre et la répartition des délégués sont établis :

- **Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération,** par accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Cette répartition tient compte de la population de chaque commune. Chaque commune dispose d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Le nombre de sièges total **ne peut excéder de plus de 25 %** le nombre de sièges qui serait attribué **en application des règles**

énoncées aux III et IV de l'article L. 5211-6-1 (rappelées plus bas).

- **Dans les métropoles et les communautés urbaines et, à défaut d'accord, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération,** la composition de l'organe délibérant est établie selon les principes suivants :

• L'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, en fonction du *tableau ci-dessous*, correspondant au III de l'article L. 5211-6-1, garantit une représentation essentiellement démographique ;

• L'attribution d'un siège à chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale assure la représentation de l'ensemble des communes.

Règles énoncées au III de l'article L. 5211-6-1 ; répartition dite « au tableau » :

Chaque organe délibérant est composé de délégués dont le nombre est établi à partir du tableau ci-dessous.

POPULATION MUNICIPALE DE L'ÉTABLISSEMENT public de coopération intercommunale à fiscalité propre	NOMBRE de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40

De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

Toutefois, ce nombre peut-être modifié.

En effet, les sièges à pourvoir prévus au tableau sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sur la base de leur population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. En revanche, les communes n'ayant pu bénéficier de la répartition de sièges prévue se voient attribuer un siège, au-delà de l'effectif fixé par le tableau.

En outre, si, après application du calcul de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, une commune obtient plus de la moitié des sièges du conseil :

seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses délégués à la moitié des sièges du conseil, arrondie à l'entier inférieur, lui est finalement attribué ;

les sièges qui, par le plafonnement de la commune la plus peuplée, se trouvent non attribués sont ensuite répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne.

Enfin, si le nombre de sièges attribués à une commune est supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre total de sièges au sein de l'organe délibérant est réduit à due concurrence du nombre de sièges nécessaire pour que, à l'issue d'une nouvelle application des règles de calcul cette commune dispose d'un nombre total de sièges

inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux.

Les règles applicables entre deux renouvellements généraux

Entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, en cas de création, de fusion ou d'extension de périmètre d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les règles de calcul de la composition du conseil communautaire précédemment exposées doivent être mises en œuvre. Toutefois, pour chaque commune, les conseillers communautaires élus au cours du précédent renouvellement général peuvent conserver leur mandat dans les conditions suivantes :

- Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers communautaires sont désignés dans l'ordre du tableau.
- Dans les communes de 1 000 habitants et plus :

• Si le nombre de sièges attribués à la commune est supérieur ou égal au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les conseillers communautaires précédemment élus font partie du nouvel organe délibérant.

• S'il n'a pas été procédé à l'élection de conseillers communautaires lors du précédent renouvellement général du conseil municipal ou s'il est nécessaire de pourvoir des sièges supplémentaires, les conseillers concernés sont élus par le conseil municipal parmi ses membres au scrutin de liste à un tour.

• Enfin, si 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, les membres du nouvel organe délibérant sont élus par le conseil municipal parmi les conseillers communautaires sortants au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

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.

On notera qu'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.

Le fléchage des conseillers communautaires

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 dispose qu'à compter 2014, dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct via un système de fléchage dans le cadre des élections municipales. L'électeur désigne le même jour sur le même bulletin de vote les élus de sa commune et ceux de l'intercommunalité.

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 ». 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 ».

◆ Le fonctionnement du conseil communautaire.

Règles générales

Le conseil communautaire se réunit au moins une fois par trimestre à l'initiative de son président. Il se réunit pour la première fois, à l'issue du renouvellement général des conseils municipaux, au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires.

En application de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales, 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.

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.

On notera que pour l'application des dispositions communales applicables aux conseils communautaires :

- Si l'établissement public de coopération intercommunale comprend une commune de plus de 3 500 habitants, ce sont les règles applicables au conseil municipal des communes de cette catégorie démographique qui s'appliquent au conseil communautaire. Dans le cas contraire, ce sont les règles applicables aux conseils municipaux des commues de moins de 3 500 habitants qui s'appliquent.
- Si l'EPCI regroupe plus de 50 000 habitants, son conseil communautaire a, comme pour les conseils municipaux de cette strate démographique, la possibilité de créer une mission d'information et d'évaluation à la demande du sixième de ses membres.

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 quinze 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 président et le bureau 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 (modifications des conditions de fonctionnement, 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 est élu par le conseil communautaire lors de sa première réunion.

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.

Le président peut enfin 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.

◆ La démission d'un ou plusieurs conseillers communautaires

Les règles de procédure prévues à l'article L. 2121-4 du code général des collectivités territoriales applicables à la démission de conseillers municipaux sont également applicables à la démission des conseillers communautaires. Ceux-ci adressent leur démission au président du conseil communautaire qui en informe immédiatement le maire de la commune dont est issu le conseiller démissionnaire. On notera que 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.

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, a profondément révisé le régime d'élection des conseillers communautaires et, par conséquent, le régime applicable à leur remplacement.

Dans les communes de 1000 habitants et plus, 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. 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.

Dans les communes de moins de 1000 habitants, le conseiller communautaire démissionnaire est remplacé par le premier membre du conseil municipal n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire qui le suit dans l'ordre du tableau.

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 plus de 1 000 habitants, la désignation des conseillers municipaux doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus municipaux.

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 supplées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ».

◆ Commissions municipales

Commissions issues du conseil municipal

Article L. 2121-22 du Code général des collectivités territoriales

Le conseil municipal peut-il former des commissions pour étudier des problèmes particuliers ?

Oui. Ces commissions peuvent être formées par le conseil municipal au cours de chaque séance pour étudier des questions soumises au conseil (urbanisme, action sociale, enseignement …).

Commissions d'appel d'offres

Article 22 du Code des marchés publics

Quelle est la composition d'une commission d'appel d'offres ?

La composition de la commission varie selon la composition de la commune :

• commune de 3 500 habitants et plus : le maire ou son représentant,

président, et cinq membres du conseil municipal élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste ;

• 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.

Combien peut-on constituer de commissions d'appel d'offres dans une commune ?

On peut constituer une ou plusieurs commissions d'appel d'offres à caractère permanent.

◆ 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).

Comment est composé le conseil d'administration du CCAS ou CIAS, quels sont les représentants de la commune siégeant en son sein ?

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, en tout état de cause, 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 préven-

tion, 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)

Quand les nouveaux membres du conseil d'administration sont-ils désignés ?

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.

Qui représente les communes dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé de ressort communal ?

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.

Qui représente les communes dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé de ressort intercommunal ?

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.

Qui représente les communes dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé à ressort départemental ?

Dans ces conseils, 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.

Qui représente les communes dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé de ressort régional ou interrégional ?

Dans ces conseils, 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.

Qui représente les communes dans les conseils de surveillance des établissements publics de santé de ressort national ?

Dans ces conseils, 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

Qui représente les communes dans les conseils d'administration d'un établissement public social et médicosocial relevant d'une commune ?

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).

Qui représente la commune siège dans le conseil d'administration d'un établissement public social et médicosocial relevant d'un département ?

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).

Qui représente les communes dans le conseil d'administration

d'un établissement public social et médicosocial intercommunal relevant d'un établissement public de coopération intercommunale ?

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).

Qui représente la commune siège dans le conseil d'administration d'un établissement public social et médicosocial interdépartemental ?

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. 5211-7 et L. 5711-1 du Code général des collectivités territoriales

S'agissant d'un syndicat mixte composé uniquement de communes et d'EPCI, qui sont les délégués des communes et comment sont-ils choisis ?

Ces délégués, choisis par le conseil municipal, peuvent être des habitants de la commune, sous réserve qu'ils remplissent les conditions pour être éligibles à un mandat municipal.

◆ Organismes consultatifs

Commission consultative des services publics locaux

Article L. 1413-1 du Code général des collectivités territoriales

Comment sont désignés les membres de la commission consultative des services publics locaux (communes de 10 000 habitants et plus) ?

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 Code général des collectivités territoriales

La loi no 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.

Comment sont désignés les membres de la commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées (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 Code général des collectivités territoriales

Dans quelles communes peut-on créer des conseils de quartier ?

Dans les communes de 80 000 habitants et plus. Chaque quartier de la commune est doté d'un conseil de quartier dont la composition, notamment, 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.

Comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal

Article L. 2143-2 du Code général des collectivités territoriales

Comment est fixée la composition de ces comités ?

La composition des comités est fixée par le conseil municipal, sur proposition du maire. Les comités peuvent comprendre des personnes n'appartenant pas au conseil municipal (par exemple, des représentants d'associations locales).

◆ Autres organismes

La commune est également représentée dans des organismes divers. Les règles de fonctionnement, propres à chacun d'eux prévoient, selon le cas, que les représentants soient désignés par le maire ou par le conseil municipal. En principe, ces organismes, à la suite du renouvellement général du conseil municipal, s'adressent à la commune pour qu'elle fasse connaître ses représentants.

Le recrutement des agents territoriaux

L'essentiel

Pour avoir la qualité de fonctionnaire, il faut, entre autres, posséder la nationalité française ou être ressortissants des État membres de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France, jouir de ses droits civiques, remplir les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction, n'avoir subi aucune condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions. Trois catégories de concours permettent d'accéder à la fonction publique territoriale : concours externes, les concours internes, les troisièmes concours. Trois autorités sont compétentes pour organiser un concours : 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. 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. 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.

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 soient 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 de la Communauté 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 L24 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Article 5 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.

Décret n° 2010-629 du 9 juin 2010 relatif au fonctionnement de la Commission d'accueil des ressortissants de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans la fonction publique.

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 (licence le plus souvent, et plus rarement un diplôme 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 : diplôme d'État d'infirmier, 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 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 la Communauté 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) : il 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 : ils 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 : elles 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 recru-

tement. Pendant la durée d'inscription sur la liste d'aptitude, d'une durée d'un an renouvelable deux fois, 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 d'autonomie des collectivités territoriales ayant pour conséquence l'obligation de laisser aux autorités décentralisées le libre choix de leurs collaborateurs. Elles ont donc seules compétence 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 en substitution des diplômes requis.

Il faut distinguer deux cas :

- les concours pour lesquels sont exigés des diplômes relevant d'une formation générale ou de plusieurs spécialités de formation : les demandes d'équivalence sont instruites directement par les organisateurs de concours ;

- les concours pour lesquels sont requis des diplômes spécifiques : les demandes d'équivalence sont alors examinées en commission. Pour la fonction publique territoriale, deux commissions ont été crées :
- une commission placée auprès du ministre chargé des collectivités locales, qui examine les demandes d'équivalence des candidats titulaires de diplômes délivrés dans d'autres États que la France et, le cas échéant, l'expérience professionnelle en complément des diplômes ;
- une commission placée auprès du président du centre national de la fonction publique territoriale, qui examine les demandes d'équivalence des candidats se prévalant d'une expérience professionnelle, soit en complément de diplômes délivrés en France, autre que ceux qui sont requis, soit en l'absence de tout diplôme.
- une commission placée auprès du Maire de Paris, qui examine les demandes d'équivalence des candidats aux concours des administrations parisiennes titulaires de diplômes différents de ceux qui sont requis. Cette commission est également compétente pour apprécier l'expérience professionnelle du demandeur, soit en complément de ces mêmes diplômes, soit en l'absence de tout diplôme.

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.

Ces dispositions qui ont été introduites par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ont notamment eu pour objet de rétablir un équilibre des chances d'accès aux concours.

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. A 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, après avis de la commission administrative paritaire compétente. Au terme du renouvellement, soit l'agent est titularisé, soit il n'est pas titularisé, après avis de la CAP compétente, s'il n'est pas déclaré apte à exercer ses fonctions ;
- soit refuser la titularisation, après avis de la CAP compétente, si

l'agent s'avère professionnellement inapte à exercer ses fonctions.

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

La formation des agent 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 peuvent bénéficier d'un droit individuel à la formation (DIF) de 20 heures par an cumulables pendant 6 ans, plafonné à 120 heures. Les outils utilisés dans le cadre du dispositif de formation sont le plan de formation et le livret individuel de formation.

Compte tenu de leur impact sur le fonctionnement des collectivités locales, 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 un décret du 29 mai 2008, qui a opéré un rééquilibrage des temps de formation, par la mise en place d'actions de courtes durées 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 ;
- 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 (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 est confiée, de manière exclusive

au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), au titre de sa principale mission obligatoire. Elles sont financées à travers la cotisation du « 1% 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 un décret du 26 décembre 2007.

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

Elles sont accordées 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, financé par la cotisation de 1%, ces formations complémentaires peuvent donner lieu à une procédure d'appel d'offre organisée par la collectivité et leur coût est supporté par le budget de la collectivité.

Par ailleurs, les agents territoriaux peuvent bénéficier d'un droit individuel à la formation (DIF) de 20 heures par an cumulables pendant 6 ans, plafonné à 120 heures.

Ce DIF ne peut être utilisé qu'à la condition que les actions de formation suivies :

- correspondent à des formations de perfectionnement ou de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique
- soient pré-inscrites dans le plan de formation de la collectivité.

Le choix de l'action de formation arrêtée dans le cadre du DIF fait

l'objet d'une convention entre l'agent et l'employeur local. En cas de refus de l'employeur deux années de suite, l'agent bénéficie d'une priorité d'accès aux actions de formation équivalentes organisées par le CNFPT.

Le DIF peut être mis en œuvre pendant ou en dehors du temps de travail. Ce choix fait l'objet d'une discussion préalable dans le cadre du comité technique paritaire. Lorsqu'il est mis en œuvre en dehors du temps de travail, l'employeur territorial verse une allocation de formation d'un montant égal à 50% du traitement horaire.

Les outils utilisés dans le cadre du dispositif de formation

Le plan de formation

Le plan de formation qui détermine le programme des formations de la collectivité est obligatoirement établi par les employeurs territoriaux. 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.

Il est un élément essentiel de la politique de formation de la collectivité, qui constitue une rencontre entre l'offre et la demande de formation

Le livret individuel de formation

Il s'agit d'un document qui est la propriété de l'agent et qui retrace les formations et bilans de compétence suivis tout au long de sa carrière. Il peut être utilisé :

- pour réduire la durée des formations obligatoires ;
- à l'occasion de l'examen de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle lors de l'avancement de grade ou de la promotion interne.

Il est remis à chaque agent, fonctionnaire ou non titulaire, occupant un emploi permanent de la fonction publique territoriale.

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 53 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 et de la mise à disposition. La **loi du 3 août 2009** relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a apporté des modifications significatives en la matière avec notamment la création de l'intégration directe et la consécration d'un droit à la mobilité au bénéfice des agents.

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.

Présentation des règles statutaires d'avancement et de promotion interne

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.

L'autorité territoriale peut prononcer un avancement à l'ancienneté maximale, intermédiaire ou minimale. L'avancement à l'ancienneté maximale est de droit, les autres modalités sont fonction de la valeur professionnelle de l'agent.

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 effectif 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.

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. La consultation de la CAP n'est pas obligatoire dans ce cas.

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

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 et, depuis la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, de la mise à disposition.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a apporté des modifications significatives en la matière avec notamment :

- la création de l'intégration directe
- la consécration d'un droit à la mobilité au bénéfice des agents.

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 nouveau droit à la mobilité. Cette faculté est offerte indépendamment de la forme que prendra cette mobilité (mutation, détachement, intégration directe…).

C'est l'agent concerné et non plus 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 pourra être portée à six mois, par les statuts particuliers, en cas de contraintes particulières.

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.

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.

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.

La loi du 3 août 2009 a modifié l'article 13 bis de la loi du 13 juillet 1983 qui pose désormais le principe de l'ouverture de l'ensemble des corps et cadres d'emplois au détachement, à l'intégration et à l'intégration directe.

Le décret du 13 janvier 1986 relatif aux positions statutaires des fonctionnaires territoriaux qui détermine les conditions de mise en œuvre du détachement (modalités de prise de décision, modalités de réintégration, …) a été modifié en 2011 de manière à prendre en compte les avancées de cette loi. Il rend désormais possible le détachement 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 avait 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 depuis la modification apportée par la loi du 12 mars 2012 sur la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique.

En outre, les avancements obtenus dans un corps ou un cadre d'emploi durant le détachement sont pris en compte dans l'autre corps ou cadre d'emploi, à l'expiration du détachement, dès lors que cette prise

en compte garantit un reclassement plus favorable à l'agent.

La loi du 3 août 2009 a également créé 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.

Cette mesure s'applique aux détachements en cours lors de la publication de la loi de 2009.

Par ailleurs, la loi du 12 mars 2012 précitée a complété l'article 14 du statut général de la fonction publique en précisant que 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.

L'ensemble de ces nouvelles dispositions, s'agissant tant de la loi de 2009 que celle de 2012, s'imposent en cas de d'absence de dispositions ou lorsque les dispositions prévues par les statuts particuliers des 53 cadres d'emplois de la fonction publique territoriale sont moins favorables.

La mise à disposition

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a modifié le statut général des fonctionnaires pour inscrire la mise à disposition, au côté du détachement, comme modalité de 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 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 dis-

position.

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 celui -ci contribue à la mise en œuvre d'une politique publique de l'État ou des collectivités territoriales.

La mise à disposition est subordonnée à la passation d'une convention entre les deux parties et au remboursement de la rémunération et des charges salariales afférentes à l'emploi du fonctionnaire.

La loi du 3 août 2009 permet toutefois de déroger à cette obligation de remboursement s'agissant des fonctionnaires de l'État mis à disposition d'une collectivité territoriale. La collectivité peut ainsi être dispensée de l'obligation de remboursement pendant une période ne pouvant excéder un an et pour une somme qui ne peut être supérieure à la moitié de la dépense de personnel correspondante.

Cette disposition peut s'appliquer aux mises à disposition en cours.

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 ayant 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 passation d'une convention et du remboursement des charges salariales.

L'intégration directe

L'intégration directe est une modalité de la mobilité au sein de la fonction publique issue de la loi du 3 août 2009.

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.

Sont toutefois exclus de ce bénéfice :

- 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. Elle est également soumise à l'avis de la CAP compétente.

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 53 cadres d'emplois répartis en 10 filières.

FILIÈRES	CATÉGORISES	CADRES D'EMPLOIS	DÉCRETS STATUTAIRES
ADMINISTRATIVE	A	Administrateurs territoriaux	87-1097 modifié du 30-12-1987
	A	Attachés territoriaux	87-1099 modifié du 30-12-1987
	A	Secrétaires de mairie	87-1103 modifié du 30-12-1987
	B	Rédacteurs territoriaux	2012-924 modifié du 30-07-2012
	C	Adjoints administratifs territoriaux	2006-1690 modifié du 22-12-2006
ANIMATION	B	Animateurs territoriaux	2011-558 modifié du 20-05-2011
	C	Adjoints d'animation territoriaux	2006-1693 modifié du 22 décembre 2006
CULTURELLE			
Enseignement artistique	A	Directeurs d'établissements territoriaux d'enseignement artistique	91-855 modifié du 02-09-1991
	A	Professeurs territoriaux d'enseignement artistique	91-857 modifié 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 modifié du 02-09-1991
	A	Conservateurs territoriaux de bibliothèques	91-841 modifié du 02-09-1991
	A	Attachés de conservation du patrimoine	91-843modifié du 02-09-1991
	A	Bibliothécaires territoriaux	91-845 modifié 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 modifié du 22-12-2206

MEDICO-SOCIALE	A	Médecins territoriaux	92-851 modifié du 28-08-1992
	A	Cadres territoriaux de santé infirmiers et techniciens paramédicaux	2003-676 modifié du 23-07-2003
	A	Sages femmes territoriaux	92-855 modifié du 28-08-1992
	A	Puéricultrices cadres de santé	92-857 modifié du 28-08-1992
	A	Psychologues territoriaux	92-853 du 28-08-1992
	A	Puéricultrices	92-859 modifié du 28-08-1992
	B	Infirmiers territoriaux	2012-1419 du 1 8 -12-2012
	B	Infirmiers territoriaux en soins généraux	2012-1420 du 18-12-2012
		Auxiliaires territoriaux de puériculture	92-865 modifié du 28-08-1992
	C	Auxiliaires territoriaux de soins	92-866 modifié du 28-08-1992
MEDICO-TECHNIQUE	A	Biologistes, vétérinaires et pharmaciens territoriaux	92-867 modifié du 28-08-1992
	B	Techniciens paramédicaux territoriaux	2013-262 modifié du 27-03-2013

SOCIALE	A	Conseillers territoriaux socio-éducatifs	2013-489 du 10-06-2013
	B	Assistants territoriaux socio-éducatifs	92-843 modifié du 28-08-1992
	B	Éducateurs territoriaux de jeunes enfants	95-31 modifié du 10-01-1995
	B	Moniteurs éducateurs territoriaux et intervenants familiaux	2013-490 du 10-06-2013
	C	Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles	92-850 modifié du 28-08-1992
	C	Agents sociaux territoriaux	92-849 modifié du 28-08-1992
POLICE MUNICIPALE	A	Directeurs de police municipale	2006-1392 modifié 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 17-11-2006
	C	Gardes champêtre	94-731 modifié du 24-08-1994

SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS	A	Capitaines, commandants, lieutenants-colonels et colonels de SPP	2001-682 modifié du 30-07-2001
	A	Médecins et pharmaciens de SPP	2000-1008 modifié du 16-10-2000
	A	Infirmiers d'encadrement de SPP	2006-1719 modifié du 23-12-2006
	B	Lieutenants de SPP	2012-522 du 20-04-2012
	B	Infirmiers de SPP	2000-1009 modifié du 16-10-2000
	C	Sous-officiers de SPP	2012-521 du 20 avril 2012
	C	Sapeurs et caporaux de SPP	2012-520 du 20-04-2012
SPORTIVE	A	Conseillers territoriaux des activités physiques et sportives	92-364 modifié du 01-04-1992
	B	Éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives	2011-605 modifié du 30-05-2011
	C	Opérateurs territoriaux des activités physiques et sportives	92-368 modifié du 01-04-1992
TECHNIQUE	A	Ingénieurs territoriaux	90-126 modifié du 09-02-1990
	B	Techniciens territoriaux	2010-1357 modifié du 09-11-2010
	C	Agents de maîtrise territoriaux	88-547 modifié du 06-05-1988
	C	Adjoints techniques territoriaux	2006-1691 modifié du 22-12-2006
	C	Adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement	2007-913 modifié du 15-05-2007

L'essentiel

La notation concerne tous les agents en position d'activité, de détachement ou mis à disposition ainsi que les agents non titulaires de droit public hormis ceux occupant des emplois de direction et des emplois de cabinet. Elle conditionne l'évolution de leur carrière. Instauré à titre expérimental par la **loi n° 2009-972 du 3 août 2009** au titre des années 2010, 2011 et 2012, l'entretien professionnel sera pérennisé en lieu et place de la notation à compter de 2015. Les fonctionnaires soumis à cette expérimentation ne sont pas soumis au système de notation. L'entretien professionnel doit être conduit annuellement par le supérieur hiérarchique. Cet entretien doit porter sur les résultats professionnels obtenus par l'agent en fonction des objectifs qui lui ont été fixés.

La notation

Les agents concernés

Sont concernés tous les agents en position d'activité, de détachement ou mis à disposition ainsi que les agents non titulaires de droit public hormis ceux occupant des emplois de direction et des emplois de cabinet.

En sont exclus les agents en position hors cadre, en disponibilité ou en congé parental.

En ce qui concerne les stagiaires, la cour administrative d'appel de Marseille, dans un arrêt du 6 avril 2004, a jugé que les dispositions concernant la notation des fonctionnaires n'étaient pas incompatibles avec la situation des stagiaires et leur étaient donc applicables, alors que la circulaire du 2 décembre 1992 (NOR : INTB9200314C) relative aux dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires stipulait qu'elles ne leur étaient pas applicables. Une réponse ministérielle précise que « sous réserve de décisions des juridictions administratives qui viendraient remettre en cause le caractère facultatif de la notation des stagiaires, celle-ci ne constitue aucunement une obligation. Lorsqu'elle est effectuée, elle est dépourvue de lien avec la notation qui accompagne le déroulement de la carrière des fonctionnaires titulaires ». (JO Sénat du 18 octobre 2007, p. 1867, question n° 543).

La procédure de notation

La procédure de notation est fixée par le décret n° 86-473 du 14 mars 1986. Elle est établie chaque année au cours du dernier trimestre. Elle repose sur une fiche individuelle de notation qui doit comporter les éléments suivants :

- une appréciation d'ordre général exprimant la valeur professionnelle de l'agent et indiquant, le cas échéant, les aptitudes de l'intéressé à exercer d'autres fonctions dans le même grade ou dans un grade supérieur ;
- une note chiffrée allant de 0 à 20 ;
- les observations de l'autorité territoriale sur les vœux exprimés par l'intéressé.

La notation conditionne l'évolution de leur carrière. Elle influe sur l'avancement d'échelon, 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 a formulés ; 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. La notation est obligatoire. Le pouvoir de notation est exercé par l'autorité territoriale au vu des propositions du secrétaire général ou du directeur des services, ces derniers pouvant recueillir l'avis du chef ou du responsable de service sous les ordres duquel l'intéressé travaille.

La fiche individuelle doit être communiquée à l'agent qui atteste en avoir pris connaissance et à la CAP compétente. En effet, la commission peut proposer la révision de la fiche à la demande des agents. La communication de la fiche de notation doit intervenir trois semaines au moins avant la réunion de la CAP compétente ; l'agent peut demander la révision de l'appréciation et de la note à l'autorité territoriale, mais il doit faire parvenir cette demande huit jours au moins avant la réunion de la CAP.

L'agent prend connaissance de sa note chiffrée, de l'appréciation générale et des observations faites sur ses vœux. Puis il date et signe sa fiche, sauf demande de révision.

La fiche individuelle de notation doit figurer au dossier du fonction-

naire et une copie doit en être communiquée au centre de gestion compétent.

Les critères de notation

L'autorité territoriale peut établir une grille détaillant les critères fixés. Le décret 87-1107 du 30 décembre 1987 a fixé pour les agents de catégorie C les critères d'appréciation, doivent être pris en compte des éléments suivants :

- connaissances professionnelles ;
- initiative, exécution, rapidité, finition ;
- sens du travail en commun et relations avec le public ;
- ponctualité et assiduité.

Pour les agents relevant des catégories A et B, les critères d'appréciation sont fixés par chaque statut particulier ; les critères mentionnés dans la plupart des statuts sont les suivants :

- aptitudes générales ;
- efficacité ;
- qualités d'encadrement ;
- sens des relations humaines.

Cependant, quelques statuts particuliers ont adapté les critères de notation aux particularités de certains emplois (directeurs de police, directeurs d'établissement d'enseignement artistique etc.).

À titre expérimental, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent remplacer la notation par un entretien professionnel.

L'entretien professionnel

Instauré à titre expérimental par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 (création de l'article 76-1 dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) au titre des années 2010, 2011 et 2012, l'entretien professionnel sera pérennisé en lieu et place de la notation à compter de 2015, par le biais d'une disposition législative insérée dans un prochain projet de loi. L'expérimentation se poursuit donc au titre des années 2013 et 2014

Circulaire n° NOR : RDFB1304895C du 4 mars 2013

Le décret d'application n° 2010-716 du 29 juin 2010 ainsi que la cir-

culaire du 6 août 2010 (n° NOR : IOCB1021299C) ont fixé les principes directeurs sur lesquels repose l'entretien professionnel.

Le personnel concerné

L'expérimentation est rendue applicable par délibération. La participation des collectivités à ce dispositif est facultative. Cette expérimentation ne peut concerner qu'un cadre d'emplois, qu'une filière ou qu'un seul niveau hiérarchique. Les fonctionnaires soumis à cette expérimentation ne sont pas soumis au système de notation. Sont exclus de l'expérimentation :

- les fonctionnaires stagiaires ;
- les agents non titulaires ;

et les cadres d'emplois dont les statuts particuliers ne prévoient pas de système de notation

Le calendrier

La campagne d'évaluation doit débuter de façon à rester compatible avec les dates prévisibles des commissions administratives paritaires (CAP) au cours desquelles les éventuelles révisions de notations des personnels non évalués seront examinées

La conduite de l'entretien professionnel

La circulaire du 6 août 2010 précise que 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.

La préparation de l'entretien

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.

Le contenu de l'entretien

Le décret n° 2010-716 du 29 juin 2010 rappelle que l'entretien professionnel doit porter sur :

- les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire eu égard

aux objectifs qui lui ont été assignés et aux conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève ;

- la détermination des objectifs assignés au fonctionnaire pour l'année à venir et les perspectives d'amélioration de ses résultats professionnels, compte tenu, le cas échéant, des évolutions prévisibles en matière d'organisation et de fonctionnement du service ;
- la manière de servir du fonctionnaire ;
- les acquis de son expérience professionnelle ;
- le cas échéant, ses capacités d'encadrement ;
- les besoins de formation du fonctionnaire eu égard, notamment, aux missions qui lui sont imparties, aux compétences qu'il doit acquérir et aux formations dont il a bénéficié ;
- les perspectives d'évolution professionnelle du fonctionnaire 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 paritaire, portent notamment sur :

- l'efficacité dans l'emploi 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 des entretiens

Le compte rendu rédigé par le supérieur hiérarchique doit être soumis à l'autorité territoriale qui peut le compléter de ses observations. Dans un délai de 10 jours suivant la date de l'entretien professionnel, le compte rendu de cet entretien est notifié au fonctionnaire évalué qui a, lui-même dix jours pour le retourner signé à son supérieur hiérarchique. 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 inséré dans le dossier individuel du fonctionnaire. 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 29 juin 2010 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 les 15 jours 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 29 juin 2010 établit un lien entre l'examen de la valeur professionnelle des fonctionnaires effectué à l'occasion de l'élaboration des tableaux d'avancement et le dispositif expérimental d'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 libertés publiques

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'opinion

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, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur sexe, de leur handicap ou de leur appartenance ou non 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.

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 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.

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 des 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 de 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,
- cette liberté reste 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 réglementent ».

Le régime de droit commun est que l'agent en grève ne peut être sanctionné. L'administration retient seulement le traitement afférent à la période de grève en application de la règle du service fait. Alors que dans la fonction publique d'État, la règle du trentième indivisible s'applique, dans la fonction publique territoriale, il s'agit d'une retenue sur le traitement au prorata de la durée de la grève.

Le droit de grève doit néanmoins se concilier avec le principe de continuité du service public, tout deux étant des principes à valeur constitutionnelle.

De fait, sont interdites les grèves tournantes, les grèves politiques et les grèves sur le lieu de travail. Dans la fonction publique territoriale, les maires disposent d'un pouvoir de réquisition lorsque la grève met en péril l'ordre public ou la sécurité des personnes et des biens.

Les droits résultant de l'appartenance à la fonction publique

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 les deux conditions précitées sont réunies, 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.

- Les autres composantes de la rémunération

La rémunération 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 équi-

pements, 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.

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. Certains sont rémunérés, d'autres pas.

L'obtention de congés par un agent non titulaire 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.

Le congé de maternité (besoins de titres supplémentaires)

Fonctionnaire et fonctionnaire stagiaire

Article 57 5° de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984

Les femmes fonctionnaires en position d'activité ont droit à un congé de maternité.

Ne peuvent bénéficier d'un congé maternité statutaire : les fonctionnaires en disponibilité, en congé parental, licenciées, ayant démissionné ou ayant perdu la qualité de fonctionnaire pour quelque raison que ce soit.

Le congé de maternité est d'une durée égale à celle prévue pour le régime général de sécurité sociale :

- naissance du 1er ou 2èmeenfant : 16 semaines
- naissance du 3èmeenfant ou d'un enfant de rang supérieur : 26 semaines
- grossesse gémellaire : 34 semaines
- grossesse de triplés ou plus : 46 semaines

Il se compose d'une fraction située avant la naissance : le congé prénatal et d'une autre, après la naissance : le congé postnatal. L'agent, sur prescription médicale, peut demander que le congé prénatal soit écourté dans la limite de trois semaines ; dans ce cas le congé postna-

tal est allongé en proportion.

L'ouverture des droits à congé de maternité est subordonnée à une déclaration de grossesse qui doit être effectuée avant la fin du troisième mois.

Les fonctionnaires conservent l'intégralité de leur rémunération pendant la durée du congé. L'autorisation de travailler à temps partiel est suspendue, l'agent est rémunéré à plein traitement.

Les règles de maintien ou d'interruption du versement des primes et des indemnités doivent être définies par la délibération relative au régime indemnitaire propre à chaque collectivité. 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 faute grave non liée à la grossesse. 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'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.

En cas de grossesse pendant un congé de maladie, le congé de maladie ordinaire et le congé de longue maladie sont interrompus par le congé de maternité. En revanche, le congé de longue durée se poursuit sans interruption jusqu'à ce que la fonctionnaire soit déclarée apte à une reprise d'activité.

A 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.

Agent non titulaire

Article 10 du décret n°88-145 du 15 février 1988

L'agent non titulaire 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 :

- naissance du 1er ou 2ème enfant : 16 semaines
- naissance du 3ème enfant ou d'un enfant de rang supérieur : 26 semaines
- grossesse gémellaire : 34 semaines
- grossesse de triplés ou plus : 46 semaines

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 effectuée avant la fin du troisième mois.

Une femme en état de grossesse médicalement constatée ne peut être licenciée, sauf faute grave non liée à la grossesse. 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.

A l'issue du congé de maternité, 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.

Congé de paternité et d'accueil de l'enfant

Fonctionnaire et fonctionnaire stagiaire

Article 57 5° de la loi du 26 janvier 1984

Le fonctionnaire 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 avertir l'employeur territorial au moins un mois avant la date à laquelle il entend prendre son congé ; il doit préciser la date à laquelle il souhaite reprendre son activité.

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 est rémunéré à plein traitement.

A 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 ancien 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.

Agent non titulaire

Article 10 du décret du 15 février 1988

L'agent non titulaire en position d'activité a droit à un congé de paternité en cas de naissance.

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 est rémunéré à plein traitement.

Le licenciement pour inaptitude physique ou pour insuffisance professionnelle 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.

A l'issue du congé de paternité, 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.

Congé pour adoption

Fonctionnaire et fonctionnaire stagiaire

Article 57 5°° de la loi du 26 janvier 1984 et article L331-7 du code de la sécurité sociale

Le fonctionnaire en activité a droit à un congé pour adoption avec traitement, d'une durée égale à celle prévue par la législation de la sécurité sociale :

- adoption d'un seul enfant portant le nombre d'enfants du ménage à un ou deux : 10 semaines,
- adoption d'un seul enfant portant le nombre d'enfants du ménage à trois ou plus : 18 semaines,
- adoption de plusieurs enfants : 22 semaines.

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. Cependant aucun autre congé ne peut être

accordé pendant cette période. 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.

Agent non titulaire

Article 10 du décret du 15 février 1988

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 :

- adoption d'un seul enfant portant le nombre d'enfants du ménage à un ou deux : 10 semaines,
- adoption d'un seul enfant portant le nombre d'enfants du ménage à trois ou plus : 18 semaines,
- adoption de plusieurs enfants : 22 semaines.

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.

A 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.

Congé de naissance ou d'adoption

A 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).

Ne bénéficient pas de ce congé : les agents employés à titre passager ou de façon intermittente et discontinue.

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.

Congé parental

Fonctionnaire

Article 75 de la loi du 26 janvier 1984, et articles 29, 30, 31,33, 34 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986

Le fonctionnaire qui souhaite bénéficier d'un congé parental pour élever son enfant (à la suite d'une naissance ou d'une adoption) qui n'a pas encore atteint l'âge limite de l'obligation scolaire (16 ans) doit présenter sa demande au moins deux mois avant le début du congé.

Il est accordé au fonctionnaire :

- après la naissance ou l'adoption d'un enfant ;
- par périodes renouvelables de six mois. La demande de renouvellement doit être présentée à l'employeur territorial au moins deux mois avant la fin de la période en cours. A défaut, le bénéfice du renouvellement ne peut être accordé.

Durant son congé parental, le fonctionnaire ne perçoit aucune rémunération. S'il remplit les conditions exigées, il peut percevoir le complément de libre choix d'activité versé 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 pour leur totalité la première année, puis réduits de moitié.

Il peut être mis fin au congé parental avant le terme initialement prévu.

Le fonctionnaire est réintégré de plein droit, au besoin en surnombre, dans sa collectivité ou dans son établissement d'origine, ou, en cas de détachement, dans sa collectivité ou son établissement d'accueil, à l'expiration de son congé, ainsi qu'en cas d'interruption du congé pour motif grave.

A sa demande et à son choix, il est réintégré dans son ancien emploi, dans l'emploi le plus proche de son ancien lieu de travail ou dans l'emploi le plus proche de son domicile lorsque celui-ci a changé pour assurer l'unité de la famille.

Le fonctionnaire doit faire connaître son choix deux mois au moins avant la réintégration, si le congé parental va jusqu'au terme prévu.

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.

Fonctionnaire stagiaire

Article 12 du décret n°92-1194 du 4 novembre 1992

Le fonctionnaire stagiaire 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. Ce congé a pour effet d'entraîner un allongement de la durée normale du stage et un report de la date de titularisation.

Agent non titulaire

Article 136 de la loi du 26 janvier 1984, et article 14 du décret du 15

février 1988

L'agent non titulaire 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 (16 ans). C'est un congé non rémunéré.

Il est accordé :

- de droit sur demande faite deux mois au moins avant le début du congé ;
- après la naissance ou l'adoption d'un enfant ;
- par périodes de six mois renouvelables. La demande de renouvellement doit être présentée deux mois au moins avant l'expiration de la période.

L'agent bénéficiant d'un congé parental d'une durée égale ou supérieure à un an, doit présenter sa demande de réemploi un mois au moins avant l'expiration du congé. Si la durée du congé est inférieure à un an mais égale ou supérieure à quatre mois, la demande doit être présentée huit jours au moins avant l'expiration du congé. A défaut, l'intéressé est considéré comme démissionnaire.

L'agent non titulaire 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.

Congé de présence parentale

Fonctionnaire et 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

Ce congé est accordé de droit, sur demande écrite du fonctionnaire, 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 pré-

sence 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 de manière discontinue 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'employeur territorial 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 48h à l'avance. Les jours de congé de présence parentale ne peuvent pas être fractionnés.

Ce congé n'est pas rémunéré, le fonctionnaire peut cependant percevoir l'allocation journalière de présence parentale versée par la caisse d'allocation familiale.

Les jours de congé de présence parentale sont assimilés à des jours d'activité à temps plein pour la détermination des droits à avancement, à promotion et à formation. Pendant les jours de congé de présence parentale, l'agent n'acquiert pas de droit à la retraite.

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 lieu de travail,
- ou à sa demande et après consultation de la CAP, 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 et un report de la date de titularisation.

Agent non titulaire

Article 14-2 du décret du 15 février 1988

L'agent non titulaire a droit à un congé de présence parentale non rémunéré dans des conditions similaires à celles applicables aux fonctionnaires.

Les jours de congé de présence parentale sont assimilés à des jours

d'activité à temps plein pour la détermination des avantages liés à l'ancienneté.

L'agent non titulaire bénéficiaire de ce congé conserve 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 le même emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

Congé de solidarité familiale

Articles 57 10° et 136 de la loi du 26 janvier 1984

Ce congé est accordé au fonctionnaire titulaire et au fonctionnaire stagiaire.

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.

Congés propres aux agents non titulaires

Congé pour évènements familiaux

Article 16 du décret du 15 février 1988

A l'occasion de certains évènements familiaux tels que la naissance, le décès ou le mariage et sous réserve des nécessités du service, l'agent non titulaire peut bénéficier d'un congé sur sa demande. Ce congé n'est pas rémunéré.

Aucune condition d'ancienneté n'est requise pour l'obtention de ce congé. Il est accordé dans la limite de 15 jours par an, et peut être pris en plusieurs fois.

Congé pour élever un enfant

Articles 15, 33 et 35 du décret du 15 février 1988

L'agent non titulaire employé de manière continue depuis plus d'un an a droit sur sa demande à un congé non rémunéré pour élever un enfant, si celui-ci est âgé de moins de huit ans ou est atteint d'une infirmité exigeant des soins continus.

Ce congé, fractionnable, est accordé pour une durée maximale d'un an renouvelable dans la limite de cinq ans.

L'agent bénéficiant d'un congé pour élever un enfant, dont la durée est égale ou supérieure à un an, doit présenter sa demande de réemploi un mois au moins avant l'expiration du congé. Si la durée du congé est inférieure à un an mais égale ou supérieure à quatre mois, la demande doit être présentée huit jours au moins avant l'expiration du congé.

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 le même emploi, il bénéficie d'une priorité pour occuper un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

Congé spécifique aux fonctionnaires stagiaires

Article 13 du décret du 4 novembre 1992

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.

Ces congés entraînent un allongement de la durée normale du stage et un report de la date de titularisation.

Autorisations d'absence concernant la famille

Ces autorisations ne doivent pas être confondues avec des congés.

Pour événements familiaux

Article 59 de la loi du 26 janvier 1984

S'ils en font la demande, le fonctionnaire et le fonctionnaire stagiaire peuvent bénéficier d'une autorisation d'absence à l'occasion de cer-

tains évènements familiaux tels que la naissance, le décès ou le mariage.

Ces autorisations d'absence ne constituent pas un droit, et il revient aux employeurs territoriaux de juger de leur opportunité, en tenant compte des nécessités de service.

Aucune autorisation d'absence ne peut être accordée pendant un congé annuel.

L'agent doit fournir la preuve matérielle de l'événement (acte de décès, certificat médical etc…).

Pour garde d'enfants

Circulaire ministérielle du 20 juillet 1982

Ces autorisations d'absence sont accordées, sous réserve des nécessités de service, pour soigner un enfant malade ou pour en assurer la garde. L'âge limite de l'enfant est fixé à seize ans sauf s'il s'agit d'un enfant handicapé.

L'agent concerné doit produire un certificat médical ou apporter la preuve que l'accueil de l'enfant n'est pas possible.

En cas de dépassement du nombre maximum d'autorisations (nombre maximum qui varie selon des conditions précisées dans la circulaire de 1982), les droits à congé annuel sont réduits.

Pendant la grossesse

Les femmes enceintes peuvent bénéficier d'autorisations d'absence dans les trois cas suivants :

- séances préparatoires à l'accouchement psychoprophylactique (sans douleur) : après avis du médecin de prévention lorsque ces séances ne peuvent avoir lieu en dehors des heures de travail (circulaire ministérielle du 21 mars 1996) ;
- Aménagement de l'horaire de travail : à partir du premier jour du troisième mois de grossesse, l'agent peut bénéficier compte tenu des nécessités des horaires de son service, sur avis du médecin de prévention, de facilités dans la répartition des horaires de travail, dans la limite d'une heure par jour de service (circulaire ministérielle du 21 mars 1996) ;
- examens médicaux obligatoires : des autorisations d'absence sont

accordées de droit pour se rendre aux examens médicaux obligatoires antérieurs ou postérieurs à l'accouchement

- (articles L2122-1, R2122-1 et R2122-3 du code de la santé publique).

Pour allaitement

Instruction ministérielle du 23 mars 1950

Des facilités peuvent être accordées en raison de la proximité du lieu où se trouve l'enfant, dans la limite d'une heure par jour à prendre en deux fois.

Parents d'élèves

Circulaire ministérielle du 17 octobre 1997

Des facilités d'horaires peuvent être accordées chaque année aux pères ou mères de famille ainsi qu'aux personnes ayant seules la charge d'un ou plusieurs enfants à l'occasion de la rentrée scolaire et des réunions de parents d'élèves.

Les élections professionnelles

Les dispositions communes aux Comité techniques (CT) et Commission Administrative Paritaire (CAP)

La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique simplifie les critères de représentativité des organisations syndicales et unions de syndicats de fonctionnaires.

Le décret n° 2011-2010 du 27 décembre 2011 précise la composition, les modalités d organisation des élections et le fonctionnement des comités techniques et commissions administratives paritaires.

L'accès aux élections professionnelles n'est plus subordonné à une condition de représentativité. Peuvent désormais se présenter aux élections professionnelles :

- les organisations syndicales de fonctionnaires légalement constituées depuis au moins deux ans à compter de la date de dépôt légal de leurs statuts et satisfaisant aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance,
- les organisations syndicales affiliées à une union de syndicats remplissant ces critères.

Les scrutins se dérouleront en un seul tour et la répartition des sièges

entre les listes de candidats se fera proportionnellement aux résultats et aux mêmes dates pour les 3 fonctions publiques, soit en 2014.

La loi prévoit également l'harmonisation de la durée des mandats de toutes les instances de concertation de la fonction publique, fixée à 4 ans. Les élections des représentants du personnel ne sont donc plus liées au renouvellement des conseils municipaux.

Les règles liées à l'élection et au fonctionnement des instances consultatives et au développement de l'information liée aux résultats des élections sont modernisées.

Le vote électronique est introduit pour la désignation des représentants du personnel dans les instances consultatives et pour la convocation des membres appelés à y siéger.

Des mentions complémentaires visant à garantir une information plus complète des résultats seront portées dans le procès-verbal des élections établi par le bureau central de vote : nombre de votants, nombre de suffrages valablement exprimés, nombre de votes nuls et nombre de voix obtenues par chaque liste en présence.

Afin de permettre la convergence de leurs élections, la durée du mandat des membres des organismes consultatifs peut être réduite ou prorogée, par décret, dans la limite de trois ans.

Les dispositions spécifiques au Comité technique

Le principe de parité est supprimé, les représentants du personnel et des collectivités ne seront plus nécessairement désignés en nombre égal. Cependant le nombre des membres du collège des représentants de la collectivité ne peut être supérieur à celui du collège des représentants du personnel. Si le nombre de représentants des collectivités est inférieur au nombre de représentants du personnel, le président du Comité technique peut décider de se faire assister par des membres de l'organe délibérant ou des agents concernés par la question ou le projet de texte soumis à l'avis du comité, ceux-ci n'étant toutefois pas membre de l'instance.

Les conditions de vote au sein des Comités techniques sont modifiées, seul l'avis des représentants du personnel devra obligatoirement être recueilli, les représentants des collectivités n'ayant que voix consultative. La délibération déterminant le nombre de représentants du

personnel ou une délibération adoptée dans les six mois suivant le renouvellement de l'organe délibérant peut prévoir que les représentants des collectivités aient une voix délibérative. Le quorum est fixé à la moitié des représentants du personnel.

La loi instaure une élection spécifique au scrutin de liste avec représentation proportionnelle à un tour pour la désignation des représentants du personnel siégeant au sein des comités techniques.

Cette consultation est ouverte :

• aux agents titulaires, en position d'activité ou de congé parental ou accueillis en détachement ou mis à disposition de la collectivité ;

• aux stagiaires en position d'activité ou de congé parental ;

• aux non titulaires de droit public ou de droit privé, bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée (CDI) o d'une durée minimale de six mois, ou d'un contrat reconduit successivement depuis au moins six mois, et qui exercent leurs fonctions, ou sont placés en congé rémunéré ou en congé parental.

Son frappés d'inéligibilité les agents atteints d'une affection de longue durée et les agents ayant fait l'objet d'une sanction du 3ème groupe prévue par l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984.

Il ne peut être dérogé au principe de l'élection que si les effectifs de l'établissement sont insuffisants ou « lorsque des circonstances particulières le justifient ».

En plus de leurs attributions actuelles :

- organisation et fonctionnement des services ;
- évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels ;
- grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences ;
- grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critère de répartition y afférents ;
- formation, insertion et promotion à l'égalité professionnelle ;
- sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail, les CT doivent désormais être informés des incidences des principales décisions à caractère budgétaire sur la gestion des emplois.

Le renouvellement des instances de concertation de la fonction pu-

blique territoriale interviendra dans le cadre du prochain renouvellement général inter-fonctions publiques, en 2014. Les résultats des élections aux comités techniques seront pris en compte pour recomposer le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

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 :

Tout d'abord, 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. La collecte de ces informations est assurée par les préfectures et les centres de gestion, le traitement des données par la direction générale des collectivités locales (DGCL), et l'exploitation et la diffusion des résultats sont réalisées par la DGCL et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

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.

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. L'article 1er de la Constitution de 1958 prévoit ainsi, en son 2e alinéa, que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.* ». Ce principe a été rappelé par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires en son article 6 bis. Un protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans les trois versants de la fonction publique a été signé le 8 mars 2013 entre le Gouvernement, l'ensemble des dix organisations syndicales siégeant au Conseil commun de la fonction publique, les présidents de l'association des maires de France, de l'association des départements de France, de l'association des régions de France et de la fédération hospitalière de France. Le protocole fait le constat que « cette égalité de droits et de statut, garantie aux femmes par la loi, reste à construire dans les faits, y compris dans la fonction publique. En dépit des principes prévus par le statut général des fonctionnaires, qui visent à combattre les discriminations et promouvoir l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, il n'en demeure pas moins des inégalités persistantes, tant dans les carrières, le déroulement des parcours professionnels qu'en matière de rémunérations et de pensions. »

Ce protocole a pour finalité de rendre effective cette égalité professionnelle au travers de quatre axes:

- le dialogue social comme élément structurant pour parvenir à l'égalité professionnelle ;
- les rémunérations et les parcours professionnels de la fonction publique ;
- la meilleure articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle ;
- la prévention des violences faites aux agents sur leur lieu de travail.

Le rôle du dialogue social dans la mise en œuvre de la politique d'égalité professionnelle

Afin de faire progresser l'égalité professionnelle, il appartient aux employeurs territoriaux d'élaborer un rapport de situation comparée

des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes, partie intégrante du bilan social, clairement identifiée dans un chapitre séparé et comprenant les 27 indicateurs présentés dans l'annexe 1 du protocole d'accord du 8 mars 2013. Ceux-ci peuvent être complétés par des indicateurs éclairant la situation particulière de chaque collectivité territoriale.

Ce rapport de situation comparée relatif à l'égalité professionnelle est soumis pour avis aux comités techniques (CT) et fait l'objet, en concertation avec les partenaires sociaux concernés, d'un plan d'actions destiné à réduire les inégalités et détaillant les modalités de sa mise en œuvre et de son suivi.

Les premiers rapports de situation comparée seront effectifs en 2014 au titre des bilans sociaux, présentés devant les CT en 2014, sur les données portant sur l'année 2013

La mise en place d'une politique volontariste de suppression des inégalités salariales et d'accompagnement des femmes et des hommes dans leur parcours professionnel au sein de la fonction publique

Afin de passer d'une égalité statutaire à une égalité réelle, les employeurs territoriaux doivent mettre en œuvre toutes les mesures de nature à garantir l'égalité salariale et l'égalité des droits dans le déroulement de la carrière des agents publics, quel que soit leur statut – titulaires ou non titulaires.

A ce titre, ils examinent l'ensemble de leurs pratiques ressources humaines (RH) en veillant à éliminer tout stéréotype et toute démarche discriminatoire envers les femmes comme envers les hommes.

La communication, l'information et la formation sont des moyens sur lesquels l'ensemble des services s'appuie pour faire évoluer les mentalités et les pratiques.

La suppression des inégalités salariales est une priorité

La question des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes est centrale.

Les employeurs territoriaux doivent porter une attention particulière aux disparités pouvant exister dans les parcours professionnels des femmes et des hommes et veiller à ce que les procédures permettant

d'apprécier la manière de servir (évaluation, réduction d'ancienneté, attribution des primes) ne pénalisent pas les agents concernés, du fait de l'absence liée à un congé.

Il est rappelé que les congés liés à la maternité, à la famille ou à l'état de santé des agents ne sauraient limiter les possibilités d'avancement des agents dans le cadre de leur déroulement de carrière. Ces congés ne doivent pas non plus avoir d'impact sur le montant de certaines primes attribuées en lien avec l'évaluation individuelle.

De même, les employeurs territoriaux doivent veiller à ce que les agents à temps partiel, à temps non complet bénéficient d'une évolution de carrière comparable à celle des agents à temps plein, et fassent l'objet d'une attention particulière s'agissant notamment de l'accès aux promotions et aux formations.

Des actions concrètes à initier pour lutter contre les stéréotypes et pour prévenir les discriminations

Il appartient aux employeurs territoriaux de conduire des actions de sensibilisation à la prévention des discriminations et des stéréotypes, relatifs à l'égalité professionnelle, à l'attention de l'ensemble des acteurs de la gestion des ressources humaines (GRH) et des personnels, selon des modalités adaptées aux différents publics concernés.

Dans le domaine de la communication

Toutes les communications internes ou externes, les campagnes de recrutement conduites des collectivités territoriales font l'objet d'une attention soutenue, notamment concernant le choix des textes et de l'iconographie, afin que n'y soient pas véhiculés de stéréotypes pouvant porter atteinte à l'égalité professionnelle et à la mixité des filières et des emplois.

Les fiches de postes et fiches métiers doivent favoriser un égal accès à l'ensemble des emplois des femmes et des hommes. Une attention particulière est portée aux intitulés comme aux descriptifs des fonctions ou des qualités et compétences qui s'y attachent, afin que les recrutements puissent concerner indifféremment les femmes et les hommes.

Dans le domaine de la formation des agents publics aux enjeux de l'égalité professionnelle

Des actions de formation et de sensibilisation aux enjeux de l'égalité sont proposées à l'ensemble des gestionnaires des ressources humaines, ainsi qu'aux cadres conduisant des entretiens professionnels et d'évaluation.

S'agissant de la formation des agents nouvellement recrutés dans la fonction publique, celle-ci est introduite dans le cadre des formations d'intégration et un module spécifique ajouté dans les programmes des écoles de formation initiale.

Les modules de formation doivent être revus pour en supprimer toute forme de stéréotype.

Dans le domaine du recrutement

L'accord du 8 mars prévoit la mise en place d'une démarche de contrôle du processus de recrutement à l'occasion de l'organisation des concours et examens professionnels, qui est un des leviers permettant de favoriser une plus grande mixité dans les emplois majoritairement occupés par des femmes ou, à l'inverse, majoritairement occupés par des hommes.

Les autorités en charge de l'organisation des concours et des examens professionnels veilleront également à ce que les membres des jurys de concours, d'examens professionnels ou de comités de sélection soient en mesure de rendre compte de leur évaluation, afin de s'assurer que les critères de sélection ne s'attachent qu'aux compétences et qualités des candidats et à leur adéquation avec le poste, l'emploi , le corps ou grade concernés.

Un bilan sexué concernant les candidats (inscrits, présents, admissibles et admis) doit être réalisé à l'issue des procédures de recrutement par concours, examens professionnels ou tableau d'avancement. Enfin, il convient de rappeler que l'article 55 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 prévoit qu'à compter de 2015, chaque jury et comité de sélection est tenu de respecter une proportion minimale de 40 % de chaque sexe parmi ses membres.

En complément de cette obligation, les autorités en charge de l'organisation des concours et des examens professionnels doivent d'ores et déjà prévoir une présidence alternée entre les femmes et les hommes dans les jurys de recrutement des concours, des examens professionnels et des comités de sélection de l'ensemble de la fonction publique.

Dans l'accès des agents publics à la formation professionnelle afin de favoriser leur parcours professionnel

Il incombe aux employeurs territoriaux de veiller à ce que les formations professionnelles proposées aux femmes et aux hommes soient organisées au plus près des lieux de travail en respectant l'unicité et la qualité de la formation. Ils doivent également être attentifs à ce que les temps de formation proposés soient compatibles avec les organisations et rythmes de travail des agents, notamment pour ceux ayant des horaires atypiques. Afin de réduire la contrainte des déplacements, des outils pédagogiques sont à développer, et en particulier l'utilisation de formation ouverte à distance, lorsque l'objet et la nature de la formation le permettent, en complément avec des formations présencielles.

L'accès des femmes aux formations promotionnelles est encouragé et facilité.

A l'issue d'une interruption de carrière d'une durée au moins égale à un an, une action de formation d'adaptation à l'emploi est systématiquement proposée aux femmes et aux hommes, afin qu'ils puissent reprendre leurs fonctions dans les meilleures conditions.

Dans le déroulement de carrière des agents publics

Les employeurs territoriaux doivent veiller à ce que l'obligation de mobilité géographique conditionnant un avancement ou une promotion soit strictement limitée aux contraintes statutaires du grade, du corps ou du cadre d'emploi concerné.

A ce titre, il appartient à chaque employeur territorial de recenser les obligations de mobilité géographique existantes du fait soit de dispositions réglementaires soit de pratiques de ressources humaines, d'assurer une revue générale de chacune d'entre elles, d'en vérifier le bien-fondé et, si nécessaire, de les faire évoluer.

Par ailleurs, en lien avec les représentants du personnel siégeant en commission administrative paritaire, une politique volontariste de promotion des femmes et d'attention particulière au déroulement de leurs carrières doit être initiée par les responsables de ressources humaines afin de combler les écarts qui peuvent être constatés. Un bilan annuel des avancements et des promotions des agents par genre sera présenté devant les commissions administratives paritaires (CAP) et les

commissions consultatives paritaires (CCP). Ces données alimenteront le rapport de situation comparée intégré dans le bilan social.

Un meilleur équilibre et un meilleur partage entre vie professionnelle et vie personnelle.

La loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la Sécurité sociale pour 2013 prévoit que le congé de « paternité » devient « le congé de paternité et d'accueil de l'enfant ». Ainsi « le père salarié ainsi que, le cas échéant, le conjoint salarié de la mère ou la personne salariée liée à elle par un pacte civil de solidarité ou vivant maritalement avec elle » bénéficient de ce congé.

Lorsqu'un agent fait le choix de prendre un congé parental, un congé de solidarité familiale, un congé de présence parentale ou une disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans ou lorsqu'il souhaite bénéficier d'un temps partiel, il doit pouvoir appréhender l'incidence de sa décision sur les modalités de son retour, sa carrière, sa rémunération, ainsi que sur le montant de sa pension.

C'est pourquoi les employeurs territoriaux sont tenus d'informer les agents sur les règles applicables et les conséquences qui découlent des choix faits en matière de congés familiaux et de temps partiel, ainsi que sur les modalités de leur retour en poste. Ces informations données en amont, peuvent éclairer utilement les choix des agents.

Un entretien professionnel est proposé à chaque agent, avant son départ et avant sa reprise de fonctions, afin de lui permettre de préparer au mieux son retour au travail.

Par ailleurs, l'agent est informé des mesures mises en place par les collectivités territoriales, dans le cadre de leur action sociale, et dont l'agent peut bénéficier.

Cet entretien est complété, en accord avec l'agent, d'une formation facilitant la reprise des fonctions dans les meilleures conditions.

Les employeurs territoriaux veillent à mettre en place, au sein des services, des chartes du temps prenant en compte les nécessités d'organisation du travail et les souhaits des personnels, en concertation avec les représentants du personnel et l'encadrement.

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 fixe désormais 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 comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail 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.

Des formations spécifiques seront mises en place pour les agents de service RH et l'encadrement pour mieux connaître, prévenir et traiter le harcèlement sexuel et moral, et toute forme de violence faites aux agents sur le lieu de travail.

Circulaire NOR RDFF1315966C du 8 juillet 2013 sur la mise en œuvre du protocole d'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique.

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 protocole d'accord sur le pouvoir d'achat du 21 février 2008 comportait un relevé de conclusions relatif à l'indemnisation des CET dans la fonction publique. Il prévoyait une réforme des CET et organisait le passage d'un régime uniquement géré sous forme de congés à un régime combinant sortie en temps, en argent ou en épargne retraite. Le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 vise à appliquer les orientations de ce protocole aux fonctionnaires territoriaux.

Le compte épargne-temps permet de stocker des jours de congé et de RTT (jours de réduction du temps de travail) et, si la collectivité le prévoit, les jours de repos compensateur des heures supplémentaires ou de sujétions particulières.

Le nombre de jours de congés à prendre obligatoirement dans l'année est de vingt. L'alimentation du CET est subordonnée à cette condition. Par ailleurs, le CET est plafonné à soixante jours.

Le CET est ouvert à tous les agents territoriaux, titulaires comme non-titulaires à temps complet ou non. Cette ouverture est de droit si

l'agent en fait la demande.

Les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du compte, ainsi que les formalités d'utilisation sont fixées par délibération.

Les vingt premiers jours épargnés ne peuvent être utilisés que sous forme de congés. Pour les jours excédant ce seuil, l'agent territorial a trois options – le choix s'exerçant au plus tard le 31 janvier de l'année suivante (année n+1) :

- maintien des jours sur le CET, avec un plafond maximum de soixante jours ;
- prise en compte en épargne retraite au sein du régime de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) ;
- indemnisation forfaitaire variable en fonction de la catégorie hiérarchique.

Pour un agent de catégorie A et assimilé le montant forfaitaire par jour est de 125 euros, pour un agent de catégorie B et assimilé, le montant est de 80 euros, pour un agent de catégorie C et assimilé, il est de 65 euros.

Un agent, sur sa demande, est 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.

Circulaire NOR : 10CB1015319C du 31 mai 2010

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 l'introduction de la prime de fonctions et de résultats...

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 **x** indice majoré) **/** 100.

La valeur annuelle du point d'indice est actuellement de 55,5635 €

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.

Elle consiste à octroyer des points d'indices majorés supplémentaires au fonctionnaire pendant le temps où il occupe cet emploi.

L'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que la rémunération des fonctionnaires comprend :

- le traitement ;
- l'indemnité de résidence ;
- le supplément familial de traitement ;
- les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire.

S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires.

L'article 87 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale définit la rémunération des agents territoriaux par référence aux dispositions de l'article 20 précité.

Le régime indemnitaire est donc un complément du traitement, distinct des autres éléments de rémunération. Dans la fonction publique territoriale (FPT), il obéit au principe de parité avec la fonction publique de l'État (FPE). Mais il comporte plusieurs exceptions à ce principe. Enfin, il connaît une évolution avec l'introduction de la prime de fonctions et de résultats.

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, c'est-à dire dans la limite de 20% du traitement indiciaire brut.

La rémunération accessoire

L'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que la rémunération des fonctionnaires comprend :

- le traitement ;
- l'indemnité de résidence ;
- le supplément familial de traitement ;
- les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire.

S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires.

L'article 87 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale définit la rémunération des agents territoriaux par référence aux dispositions de l'article 20 précité.

Le régime indemnitaire est donc un complément du traitement, distinct des autres éléments de rémunération. Dans la fonction publique territoriale (FPT), il obéit au principe de parité avec la fonction publique de (FPE). Mais il comporte plusieurs exceptions à ce principe. Enfin, il connaît une évolution avec l'introduction de la prime de fonctions et de résultats.

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, c'est-à dire 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. En ce sens, l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que : *« L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État »*.En pratique, et en application du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, cette limite est déterminée au terme d'une comparaison 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 peut déterminer un régime indemnitaire original qui ne

soit pas strictement identique à celui des corps de référence de l'État. Le Conseil d'État, dans son arrêt du 27 novembre 1992 (*Fédération Interco CFDT et autres*, n° 129600), considère qu'il résulte, des termes mêmes du décret du 6 septembre 1991, qu'il n'a eu pour objet, ni pour effet d'imposer aux collectivités locales et à leurs établissements publics de faire bénéficier leurs agents de régimes indemnitaires identiques à ceux des fonctionnaires d'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 ne pas reprendre l'intitulé exact des indemnités de l'État, sous réserve que le rapprochement entre l'indemnité de référence de l'État et celle adoptée par la collectivité soit explicite. 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 person-

nels 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

L'article 40 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, a modifié l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et complété le premier alinéa qui est désormais ainsi rédigé :

« L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État et peut décider, après avis du comité technique, d'instituer une prime d'intéressement tenant compte de la performance collective des services selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'État ».

Au regard de la rédaction comme de l'exposé des motifs de cette disposition, la prime d'intéressement à la performance collective des services n'est pas incluse dans les régimes indemnitaires soumis au principe de parité. Celui-ci ne lui est donc pas applicable.

Les personnels concernés par cette prime sont aussi bien les fonctionnaires que les agents non titulaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Le décret n° 2012-624 du 3 mai 2012 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 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).

La prime de fonctions et de résultats (PFR)

L'article 88 de la loi n°84-53, dans sa rédaction issue de l'article 40 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010, dispose en son deuxième alinéa que :

« *Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une prime de fonctions et de résultats, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend une part liée à la fonction et une part liée aux résultats. L'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts, sans que la somme de ceux-ci n'excède le plafond global de la prime de fonctions et de résultats des fonctionnaires de l'État, et fixe les critères pris en compte pour la détermination du niveau des fonctions et pour l'appréciation des résultats. Ce régime est mis en place dans la collectivité territoriale ou l'établissement public lors de la première modification de son régime indemnitaire qui suit l'entrée en vigueur de la prime de fonctions et de résultats dans les services de l'État. Le régime antérieur est maintenu jusqu'à cette modification.* »

Ces dispositions doivent permettre l'harmonisation de l'architecture des régimes indemnitaires de la fonction publique territoriale au fur et à mesure de l'introduction de la prime de fonctions et de résultats dans les corps de référence de l'État.

Les collectivités locales déterminent librement les plafonds applicables à chacune des parts fonctions/résultats dans la limite du plafond global de la prime du corps de référence.

Ce nouveau dispositif ne remet en cause ni le principe du caractère facultatif du régime indemnitaire, ni le principe de parité.

Les obligations des fonctionnaires

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

Le régime de droit commun

L'article 25 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.»

Cette règle vise à préserver l'indépendance des fonctionnaires et par voie de conséquence du service public.

Des dérogations sont possibles (par décret en Conseil d'État, pour les agents publics occupant un emploi à temps non complet, pour les « productions d'œuvre de l'esprit »)

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 durant une période de un an renouvelable une fois.

La loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique du 3 août 2009 a porté ce délai à deux ans renouvelable une fois pour une durée de un an.

Dans les cas d'autorisation de cumul, la loi précise le montant des sommes cumulables.

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 précitée 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

La jurisprudence constante du Conseil d'État précise que les agents publics doivent, dans l'accomplissement de leur tâche, respecter le devoir de neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public.

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

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 réglementation 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

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.

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.

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. 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 non titulaires territoriaux.

Les fonctionnaires territoriaux à temps complet et des fonctionnaires territoriaux à temps non complet effectuant plus de 28 heures hebdomadaires

Le principe

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. A

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 accident de service ou maladie ayant une cause exceptionnelle

Si la maladie résulte d'un accident imputable au service ou si elle 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 évènements 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.

Les droits

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 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 obligations

Ne sont évoquées que les obligations liées à tous les congés de maladie. L'agent :

- doit pour toute demande d'octroi ou de renouvellement d'un congé de maladie, adresser, sous 48h, 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

A 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 congés dont ils ne bénéficient pas

Les fonctionnaires à temps non complet évoqués dans cette rubrique ne bénéficient pas des congés suivants :

- congé pour accident de service ou 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.

Accident du travail ou maladie professionnelle

Le fonctionnaire bénéficie d'un congé d'accident de travail ou de maladie professionnelle jusqu'à la guérison ou la consolidation de la blessure.

Il a droit au versement par l'employeur territorial de son plein traitement pendant trois mois. A l'issue de ce délai, il peut continuer à prétendre aux indemnités journalières de la caisse primaire d'assurance maladie, s'il en remplit les conditions.

Conditions de réemploi

A 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 non titulaires territoriaux

Les agents non titulaires 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.

Conditions d'obtention des congés pour raison de santé

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 journée de carence est abrogée à compter du 1er janvier 2014. Par conséquent, l'agent est rémunéré dès le premier jour du congé.

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.

A 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.

2ème 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.

3ème cas : s'agissant de l'agent définitivement inapte à reprendre son poste, il doit être reclassé et, en cas d'impossibilité, licencié.

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 (textes consultables sur http://www.legifrance.gouv.fr). Il fait l'objet d'une Circulaire d'application NOR RDFB1220789C du 25 mai 2012.

Arrêté du 8 novembre 2011 relatif aux majorations de cotisations prévues 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 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), pourvu que ceux-ci ré-

pondent 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.

• 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 ». 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.

La participation est versée soit directement à l'agent (montant unitaire) soit via un organisme.

Le décret est entré en vigueur de façon progressive de telle sorte que les deux procédures de sélection (la labellisation, qui nécessite un temps d'installation, et la convention de participation) soient placées à égalité de choix des collectivités :

Depuis la publication du décret, les collectivités souhaitant instaurer des participations ont pu consulter le comité technique et délibérer sur le choix de la procédure de sélection.

La procédure de labellisation a été mise en place de la façon suivante. 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-presta-

taires-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 a publié la première liste le 31 août 2012. Depuis cette date, les collectivités ont pu instaurer leurs aides.

La protection sociale complémentaire des retraités

A la suite de mesures demandées par la Commission européenne, les modes d'aide des employeurs publics à la protection sociale complémentaire de leurs agents (santé, prévoyance) ont été revus. Pour la fonction publique territoriale, un décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 a été publié au Journal officiel du 10 novembre 2011.

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 ». 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

L'action sociale dans la fonction publique territoriale s'est construite par référence aux prestations servies par l'État à ses agents, définies à partir de 1946 par voie de circulaire.

Avant l'adoption de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, il n'existait en effet pas de définition précise de l'action sociale pouvant être servie par les collectivités territoriales à leurs agents.

Deux sources juridiques ont permis de préciser la définition de l'action sociale : l'avis du Conseil d'État « Fondation Jean Moulin » de 2003 d'une part, et le décret du 6 janvier 2006 d'autre part pour ce qui concerne la fonction publique de l'État.

Dès lors, il était affirmé que les prestations d'action sociale sont attribuées en tenant compte de la situation de l'agent (revenus et situation familiale) et que 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.

Cette définition a été étendue à l'ensemble de la fonction publique par la loi de modernisation de la fonction publique précitée qui a modifié l'article 9 de la loi 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Cet article précise que *: « 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. »*

L'article 9 précité, dans sa rédaction antérieure à 2007, avait déjà permis de clarifier la question de la soumission des prestations d'action sociales servies par les collectivités territoriales au principe de parité avec la fonction publique de l'État puisqu'il précise que les prestations sociales individuelles ou collectives sont distinctes de la rémunération et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir. Elles ne sont donc pas soumises au principe de parité.

La mise en œuvre de l'action sociale dans la fonction publique territoriale

L'article 70 de la loi du 19 février 2007 introduit dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale un article 88-1 qui pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents.

L'action sociale des collectivités locales au profit de leurs agents prend ainsi 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.

Elle confie ainsi à l'assemblée délibérante le soin de fixer le périmètre des actions, c'est-à-dire la nature des prestations définies par l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, que la collectivité ou l'établissement public entend engager à ce titre : 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 loisirs), restauration, secours exceptionnels, etc…

L'assemblée délibérante fixe également le montant des dépenses consacrées à l'action sociale, dans le cadre des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux dépenses obligatoires des collectivités locales (article 71 de la loi du 19 février 2007). Les dépenses d'action sociale figurent ainsi dans le cadre des dépenses obligatoires énumérées à l'article L2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'assemblée décide enfin, librement, 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).

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a décidé d'établir un état des lieux sur l'action sociale dispensée par les collectivités, six ans après l'entrée en vigueur des lois de février 2007. Ces travaux ont abouti à l'élaboration d'un rapport en 2014 qui conclut aux effets positifs des lois de 2007, tout en notant des effets d'ampleur différente selon la taille de la collectivité : nette progression de l'action sociale proposée aux agents des grandes collectivités, impact plus diffus dans les petites et moyennes collectivités. Le rapport préconise notamment de rappeler le caractère obligatoire de l'action sociale et d'encourager les collectivités à définir une véritable politique d'action sociale vis-à-vis de leurs agents, quel que soit leur statut.

Enfin, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) introduit de nouvelles dispositions en matière d'action sociale. Ainsi, l'article 69 impose l'ouverture d'une négociation locale sur l'action sociale si des agents changent d'employeur dans les conditions fixées par ce même article.

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.

Droits des agents au cours de leur vie professionnelle

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. A 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 non titulaires 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).

Possibilités d'aménagement du temps de travail

Les aménagements d'horaire

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. 323-3 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 de l'article L. 323-3 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 médecin de prévention. 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 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.

Les fonctionnaires handicapés âgés d'au moins 55 ans peuvent bénéficier d'un départ en retraite avant 60 ans si :

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.

Les agents non titulaires handicapés bénéficient des mêmes droits en application 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).

Les agents titulaires de la fonction publique territoriale qui sont à temps complet ou à temps non complet d'une durée hebdomadaire égale ou supérieure à 28 heures 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).

Le régime de base : La Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales (CNRACL)

A 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 de huit représentants élus des actifs et des retraités et de huit représentants élus 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 du risque invalidité permanente.

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 9,14% en 2014.

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 primes, les indemnités et les heures supplémentaires perçues par le fonctionnaire dans la limite de 20% du traitement indi-

ciaire 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.

Vous trouverez les informations sur la retraite RAFP sur le site www.rafp.fr.

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 paritaires (CTP) – qui deviendront les comités techniques (CT) à compter du prochain renouvellement de ces instances, qui aura lieu en 2014– et d'autre part les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) qui deviendront les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en 2014. 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

Les organismes compétents en matière d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont, d'une part, les comités techniques paritaires (CTP) - qui deviendront les comités techniques (CT) à compter du prochain renouvellement de ces instances, qui aura lieu en 2014- et d'autre part les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) qui deviendront les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en 2014. En application de l'article 33-1 de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article 27 du décret du 10 juin 1985 modifié, les collectivités et établissements sont tenus de créer un CHSCT dès que le seuil de 50 agents est atteint. En dessous de ce seuil, les missions des CHSCT sont exercées par le comité technique du centre de gestion dont relèvent ces collectivités et établissements.

Leur champ de compétence

Le comité technique est consulté pour avis sur les sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail.

Conformément à l'article 33-1 de la loi du 26 janvier 1984, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a pour mission :

- de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents et du personnel mis à la disposition de l'autorité territoriale et placé sous sa responsabilité par une entreprise extérieure ;
- de contribuer à l'amélioration des conditions de travail, notamment en vue de faciliter l'accès des femmes à tous les emplois et de répondre aux problèmes liés à la maternité ;

- de veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières.

Dans ce cadre, le CHSCT dispose de larges attributions, précisées au décret 85-603 :

Il exerce en propre certaines missions :

Le comité contribue à la promotion de la prévention des risques professionnels (Art L4612-3 du code du travail). Il a, en ce domaine, une capacité de proposition en matière d'actions de prévention, notamment du harcèlement moral et sexuel.

Les membres du comité procèdent à intervalles réguliers à la visite des services relevant de leur champ de compétence.

Le comité exerce une mission d'enquête en matière d'accidents du travail, d'accidents de service ou de maladies professionnelles ou à caractère professionnel.

L'article 42 du décret prévoit expressément la possibilité pour le CHSCT de solliciter de son président l'intervention d'un expert agréé d'une part en cas de risque grave, révélé ou non par un accident de service ou par un accident du travail ou en cas de maladie professionnelle ou à caractère professionnel et d'autre part, en cas de projet important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail.

Il est obligatoirement consulté sur certains projets et mesures entrant dans son champ de compétence et sur certains documents (rapport et programme annuels) :

1° les projets d'aménagement importants modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail et, notamment, avant toute transformation importante des postes de travail découlant de la modification de l'outillage, d'un changement de produit ou de l'organisation du travail ;

2° les projets importants d'introduction de nouvelles technologies et lors de l'introduction de ces nouvelle technologies, lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir des conséquences sur la santé et la sécurité des agents.

Le comité est également consulté sur les mesures générales prises en vue de la mise, remise ou maintien au travail des personnes han-

dicapées et notamment sur l'aménagement des postes de travail nécessaire dans ce but. Il est aussi consulté sur les mesures générales destinées à permettre le reclassement des agents reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Par ailleurs, le comité émet un avis, d'une part sur le rapport annuel écrit faisant le bilan de la situation générale de la santé, de la sécurité et des conditions de travail et, d'autre part, sur le programme de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail.

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).

Modalités de désignation

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).

Missions

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 pré-

vention 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

Modalités de désignation

L'autorité territoriale désigne un ou des agents chargés d'assurer une fonction d'inspection (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

Article 25 de la loi du 26 janvier 1984

Ces agents doivent recevoir une formation préalablement à leur prise de fonction.

Missions

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 complète liberté d'accès aux locaux soit garantie à ces agents ;

- de façon générale, afin de prévenir d'éventuels conflits et de clarifier les conditions d'exercice du travail de l'ACFI, ces dernières 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.

Service de médecine préventive

Organisation du service

Les employeurs territoriaux disposent, pour leurs agents, d'un service de médecine préventive. Celui-ci peut être soit :

- un service créé par l'employeur ;
- un service de santé au travail interentreprises ou assimilé ;
- un service commun à plusieurs collectivités ;
- 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 particu-

lière (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).

Missions du service

La surveillance médicale des agents

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

Les aménagements de poste

Articles 11-1 et 24 du décret du 10 juin 1985)

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 for-

mulées par le médecin, l'autorité territoriale peut saisir pour avis le médecin inspecteur régional du travail et de la main d'œuvre territorialement compétent.

L'action en milieu professionnel

Le service de médecine préventive a une mission de conseil auprès de l'autorité territoriale, des agents et de leurs représentants. Cette mission s'exerce 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.

Article 14 du décret du 10 juin 1985

En outre, le décret du 10 juin 1985 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 prélève-

ments et des mesures aux fins d'analyses. Le refus de celle-ci doit être 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

[1] Les missions décrites dans la présente fiche s'appliquent tant aux CTP et CHS existants, qu'aux CT et CHSCT qui seront mis en place en 2014.

Emploi non titulaire

L'essentiel

Les agents non titulaires 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 rémunération des agents non titulaires 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

Les agents non titulaires bénéficient comme les fonctionnaires de congés rémunérés (par exemple le congé de maladie) ou non rémunérés (par exemple le congé pour convenances personnelles).

Les agents non titulaires jouissent de la plupart des droits des fonctionnaires et notamment ceux énoncés par la loi du 13 juillet 1983. Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination. Contrairement aux fonctionnaires, le conseil de discipline n'est pas compétent à l'égard des agents non titulaires. Le licenciement pour motif disciplinaire est expressément prévu par le décret n° 88-145 du 15 février 1988. 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 recrutement des agents non titulaires

Les agents non titulaires 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 non titulaires 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 sur la base de l'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 recours aux agents non titulaires

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 n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit limitativement les possibilités de recours à des agents non titulaires.

Les cas de recrutement prévus par les articles 3 et suivants de cette loi, tels que modifiés par la loi du 12 mars 2012 relative à l'emploi précaire dans la fonction publique

Besoin temporaire sur emploi temporaire (Article 3 de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012).

- 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° 2012-347 du 12 mars 2012)

- 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.) ;

Ce type de contrat est conclu pour une durée déterminée et renouvelés, 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.

- pour occuper un emploi permanent 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 1ère année, la procédure pour recruter un fonctionnaire n'a pas abouti.

Besoin permanent sur emploi permanent (Articles 3-3 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012)

- lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires pouvant assurer les fonctions correspondantes ou, pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient ;
- dans les communes de moins de 1000 habitants et dans les grou-

pements de communes dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas ce seuil, pour pouvoir des emplois permanent à temps non complet pour lesquels la durée du travail n'excède pas la moitié de celle des agents publics à temps complet ;

- pour pourvoir, dans les communes de moins de 1000 habitants et dans les groupements de communes dont la moyenne arithmétique des nombres d'habitants ne dépasse pas ce seuil, un emploi permanent de secrétaire de mairie, quelle que soit la durée du temps de travail ;
- dans les communes de moins de 2000 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.

Les autres cas de recrutement prévus par cette 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 non titulaire 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 non titulaires

La rémunération

La rémunération des agents non titulaires 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 fixées 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 non titulaires

Les agents non titulaires 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 non titulaires

Les agents non titulaires 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 non titulaires 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 n'est pas compétent à l'égard des agents non titulaires. 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 non titulaires 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.

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.

Décret n° 88-145 du 15 février 1988

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 :

- 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.

- 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.

- 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 , 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 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

◆ 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. En ce qui concerne les communes, il s'agit :

- pour celles de 2.000 habitants et plus un emploi de directeur général des services (DGS)
- pour celles de 10.000 habitants et plus des emplois de directeur général adjoint (DGA) ;
- pour celles de 40.000 habitants et plus . un emploi de directeur général des services techniques (DGST)
- pour celles de 10.000 habitants à moins de 40.000 habitants des emplois de directeur des services techniques (DST).

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 et l'avis de la commission administrative paritaire. 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 80.000 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 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 choisis 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 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 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.

La fin de détachement sur emploi fonctionnel

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 leu 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.

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 d'une autre collectivité ou d'un établissement public local (décret n° 86-68 du 13 janvier 1986) ou, en dérogeant aux règles générales de détachement, le détachement peut s'effectuer à l'intérieur même de la collectivité ou de l'établissement local dont ils dépendent.

Il est important de rappeler que 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.

◆ La mutualisation des agents

A titre liminaire, il convient de rappeler que l'article L. 5111-1 du CGCT exclut les mutualisations conventionnelles entre communes, c'est-à-

dire hors du cadre d'un établissement public de coopération intercommunale.

Dans le cadre d'une mutualisation entre communes et établissement public de coopération intercommunale, la mutualisation des agents peut revêtir différentes formes : le transfert, la mise à disposition ascendante, la mise à disposition descendante et la création de services communs.

La mutualisation dans le cadre des transferts de compétences

Article L. 5211-4-1 *du 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.

Les agents non titulaires 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 technique de la commune et de celui compétent pour l'EPCI.

Même si d'un point de vue statutaire, le transfert constitue une mobilité de plein droit du personnel prononcée par l'autorité territoriale de l'EPCI d'accueil, il est préférable d'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 non titulaires 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.)

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, et non

plus la faculté, 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 le décret n°2011-515 du 10 mai 2011..

Les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires 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 techniques 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 non titulaires de droit public affectés au sein du service mis à disposition sont également mis à disposition des communes concernées.

Après avis des comités techniques compétents, une convention 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 le décret n°2011-515 du 10 mai 2011. (art. 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.

Le décret 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, ainsi qu'un EPCI à fiscalité propre et un ou des établissements publics dont il est membre, ou le centre d'action sociale qui lui est rattaché, 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.).

Le service commun est géré par l'EPCI à fiscalité propre. Toutefois à titre dérogatoire, dans une métropole ou une communauté urbaine, 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 techniques compétents.

En cas de service commun ne regroupant qu'une partie des communes membres de l'EPCI, la création de comités techniques communs à un EPCI à fiscalité propre et à seulement une partie de ses communes membres est rendue possible.

Les fonctionnaires et agents territoriaux 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.

Si des agents changent d'employeur par l'effet de la création d'un service commun prévu à l'article L. 5211-4-2 et si ce service compte au moins cinquante agents, l'employeur engage une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique. La négociation se fait lors de la première constitution d'un service commun entre les mêmes partenaires (dispositions introduites par l'article 69 de la loi MAPTAM).

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 CT compétents.

Les communes et communautés peuvent se référer à l'article D. 5211-16 du CGCT.

Il faut également souligner qu'à compter de 2014 les présidents des EPCI à fiscalité propre doivent élaborer un rapport relatif aux mutualisations de services entre leurs services et ceux de leurs communes membres, Ce rapport devra 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.

◆ 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.

◆ 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 ter-

ritoriaux 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 La répartition des sièges entre les organisations syndicales, résultant des élections professionnelles de 2008, se présente ainsi ; CGT 6 (35%), CFDT 4 (23 %), FO 3 (18 %), FA-FPT 2 (12 %), UNSA 1 (6 %), CFTC 1 (6 %) ;

• 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,

• 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 Ile 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. Il est prévu, à compter du premier trimestre 2014, de modifier les règles de composition des conseils d'administration des centres de gestion afin d'élargir la représentation aux élus des collectivités non affiliées et de leurs établissements publics.

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'une charte conclue entre eux. Cette charte 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.

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 techniques ;
- 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 ;
- 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.
- 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 ;
- Le fonctionnement des conseils de discipline de recours ;
- 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.
- Le secrétariat des commissions de réforme ;
- Le secrétariat des comités médicaux ;
- Un avis consultatif dans le cadre de la procédure du recours administratif préalable obligatoire ;
- Une assistance juridique statutaire ;
- 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.

La Commission de déontologie de la fonction publique

Instituée par l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, la commission de déontologie est chargée d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé ou toute activité libérale, avec les fonctions effective-

ment exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité par tout agent cessant ses fonctions.

Depuis 2007, il s'agit d'une commission unique placée sous la responsabilité du premier ministre ; elle est présidée par un conseiller d'État ; sa formation varie selon qu'il s'agit des dossiers des agents de la fonction publique d'État ou de la recherche, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale.

Le secrétariat de la commission dans sa formation FPT est assuré par la DGCL, qui examine et traite plus de 1300 dossiers par an, émanant de l'ensemble des collectivités locales.

Cette commission est saisie :

- à titre obligatoire dans le cadre du contrôle général de déontologie (Décret n° 2007-611du 26 avril 2007 modifié), pour les seuls agents effectivement chargés :

- soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée ;

- soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats ;

- soit de proposer directement (à l'autorité compétente) des décisions relatives à des opérations effectuées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions ; dans le cadre du cumul d'emploi pour création d'entreprise (Décret n° 2007-658 du 2 mai 2007), tous les dossiers doivent être transmis et examinés par la commission.

Les collaborateurs de cabinet des autorités territoriales doivent informer la commission avant d'exercer toute activité lucrative.

- à titre facultatif, par l'agent ou l'administration

Lorsque l'agent qui souhaite exercer une activité privée n'a pas été effectivement chargé de fonctions de contrôle, de surveillance, de passation de contrats ou d'avis sur des contrats, ni de proposition directe de décisions concernant des entreprises.

Le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL))

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 pour une même période au premier renouvellement et pour une période de quatre ans à partir du deuxième renouvellement.

Le CNFEL a également pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux.

Son président remet, annuellement ou bi annuellement, au ministre de l'Intérieur 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 peut être rendu public par le ministre.

Le CNFEL se compose de vingt quatre membres, nommés par arrêté du ministre de l'intérieur : douze élus locaux représentant les différentes catégories de collectivités locales et douze personnalités qualifiées 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 de l'intérieur participe à ses réunions sans voix délibérative.

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 de l'intérieur. 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.

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.

3 La place de votre commune dans le paysage institutionnel

LA PLACE DE VOTRE COMMUNE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL

Prendre sa place au sein d'une intercommunalité renforcée

◆ Les transferts de compétences

Contrairement à la *coopération conventionnelle,* dont l'objectif est de répondre à des besoins ponctuels par la conclusion de conventions entre 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. 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).

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).

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. A 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. S'agissant des services publics industriels et commerciaux (SPIC), la règle du financement par l'usager du service exclut que la gestion des équipements soit assurée par une commune auquel cas on fait financer le SPIC par le contribuable.

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.

Le versement de fonds de concours entre EPCI et communes membres constitue une autre atténuation aux principes de spécialité et d'exclusivité puisque l'EPCI ou la collectivité qui verse ces fonds n'est plus titulaire de la compétence concernée (les fonds de concours sont particulièrement adaptés aux compétences faisant intervenir des acteurs différents, à l'instar de la politique de la ville).

Les conditions de versement de ces fonds ont été sensiblement assouplies par la loi du 13 août 2004 modifiée *(articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du CGCT).*

La représentation substitution ou la substitution

Il s'agit d'une véritable 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 disparaît, et se retrouve investi de l'ensemble de ses compétences *(articles L. 5214-21, L. 5215-21, L. 5216-6 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 disparition du syndicat si la totalité des compétences a été transférée ;
- 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 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 et optionnelles. 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.

Les conséquences des transferts de compétences

Le transfert des compétences entraîne le dessaisissement des communes, sauf si l'intérêt communautaire n'est pas défini.

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 du 16 décembre 2010 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. A 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. 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.

En outre, aux termes des articles L. 5211-4-2 et L. 5211-4-3 du CGCT, issus de l'article 66 de la loi RCT, les EPCI et les communes membres peuvent se doter de services communs, dont les effets sont réglés par convention signée entre les établissements et les communes.

Il peut y avoir mise en œuvre du mécanisme de la représentation substitution ou le cas échéant, dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, de la substitution pure et simple avec retrait concomitant des syndicats préexistants.

Dispositions particulières en matière de compétences

Communautés de communes

L'EPCI et les communes membres peuvent conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions.

Communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles

L'EPCI peut 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 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.

◆ 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 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.

Dans le cadre de cette rationalisation de la carte intercommunale qui s'est achevée au 1er janvier 2014, les règles de modifications statutaires avaient été assouplies. Le représentant de l'Etat disposait d'un pouvoir accru pour mettre en œuvre le SDCI qui est devenu la base légale des décisions concernant la création, la modification de périmètre, la transformation, la fusion, ou la suppression d'EPCI à fiscalité propre ou de syndicats intercommunaux. Pour toutes les procédures de fusion, transformation, ou changement de périmètre des EPCI, si aucun schéma n'a été adopté dans le département, ou si le préfet souhaitait s'écarter du schéma adopté, il était tenu de saisir en amont la CDCI de ses arrêtés de périmètres. La CDCI disposait alors d'un pouvoir d'amendement à la majorité des deux-tiers du total de ses membres.

Les développements ci-après précisent les règles générales 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. Si le préfet s'écarte du schéma adopté, ou si aucun schéma n'a été adopté dans le département, celui-ci est tenu de saisir en amont la CDCI, qui dispose alors d'un pouvoir d'amendement à

la majorité des deux-tiers de ses membres. 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 est saisie par le représentant de l'Etat. 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 dans un délai de trois mois : la poursuite du processus de création nécessite une majorité qualifiée de communes favorables. Soit deux tiers des communes représentant la moitié de la population totale concernée ou la moitié 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 nom, leur siège, la liste de leurs communes membres et la représentation de ces dernières au sein de l'organe délibérant, l'institution éventuelle de suppléants, 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 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 sur un périmètre différent de celui qui a été soumis aux conseils municipaux (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 hors cas simplifié des communautés urbaines prévu à l'article L. 5215-40 du CGCT.

L'initiative appartient à la commune adhérente, à l'organe délibérant de l'EPCI ou au préfet. L'adhésion nécessite :

- 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 requise pour la création *(loi du 13 août 2004 précitée).*

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 38 de la loi du 16 décembre 2010, codifié 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 existant, une enclave ou une discontinuité territoriale, il rattache par arrêté cette commune à un EPCI à fiscalité propre. Lorsque le projet n'a pas recueilli l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public, le représentant de l'Etat 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.

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. Il est impossible de la mettre en œuvre lorsque l'EPCI est en période d'unification des taux de fiscalité.

Un retrait n'est possible qu'avec l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI et des communes 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, L. 5212-29 à L. 5212-30 pour les syndicats.

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. Elles doivent recueillir l'accord de l'EPCI et des communes membres dans les conditions de majorité nécessaires à la création. 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. **Au nom de la règle du parallélisme des formes, ces derniers sont effectués selon les mêmes modalités.**

La transformation d'EPCI

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. A 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 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 transformation des syndicats de communes en communautés de communes ou en communautés d'agglomération, procédure ouverte par la loi du 13 août 2004, à l'article L. 5211-41-2 du CGCT, permet la transformation directe des syndicats de communes en communautés de communes ou en communautés d'agglomération. Auparavant, ce changement de catégorie juridique impliquait la dissolution préalable du syndicat avec rétrocession de l'actif et du passif à

ses communes membres et ensuite la création *ex nihilo* d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération.

Ce dispositif est comparable à celui prévu par l'article L. 5211-41 du CGCT pour les EPCI à fiscalité propre. Une différence mérite toutefois d'être signalée : cette nouvelle procédure entraîne une nouvelle répartition des sièges au sein du conseil communautaire entre l'ensemble des communes membres en application de l'article L. 5211-6-1 du CGCT et une nouvelle désignation de l'ensemble des délégués des communes en application de l'article L. 5211-6-2 du CGCT et par voie de conséquence une nouvelle élection du président et du bureau. Ces obligations sont justifiées par le fait qu'au sein des syndicats, les délégués des communes ne sont pas obligatoirement des élus municipaux, alors qu'à l'inverse dans les communautés de communes, les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines, ils doivent nécessairement avoir cette qualité.

La fusion d'EPCI

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 (depuis la loi du 16 décembre 2010) 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. La reprise des compétences optionnelles n'est plus automatique mais fait l'objet d'une décision 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 désormais également l'opération de fusions entre tous types de syndicats, qu'ils soient intercommunaux, mixtes fermés ou mixtes ouverts.

La dissolution

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'Etat 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.

◆ Les différents groupements intercommunaux.

Caractéristiques des deux grands types de groupements

Caractéristiques	Groupements à contributions budgétaires	Groupements à fiscalité propre
Type	Syndicats intercommunaux, syndicats mixtes fermés et ouverts	CC, CA, CU, SAN, Métropoles
Finalité	Intercommunalité de services	Intercommunalité de projet
Objectifs	Rentabilisation d'équipements Économies d'échelle Meilleure qualité des services	Rentabilisation d'équipements Économies d'échelle Meilleure qualité des services Projet commun de développement du territoire Péréquation
Compétences	Libre choix	Obligatoires + optionnelles + facultatives
Périmètre	Libre	D'un seul tenant, sans enclave
Ressources	Contributions budgétaires, clef de répartition libre	Fiscalité + dotation globale de fonctionnement (DGF)
Évolution	Un syndicat de communes peut devenir " mixte " ou se transformer en CC ou en CA	Transformation possible des CC en CA ou CU, des CA en CU, et en métropoles.

À noter que la loi du 13 août 2004 modifiée a institué une véritable procédure de transformation des syndicats de communes en communautés de communes ou en communautés d'agglomération sans dissolution préalable de ces derniers.

Groupements à contributions budgétaires : la coopération associative

Le syndicat de communes

Intercommunalité associative, «association de communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal» (article L. 5212-1 du CGCT), elle constitue la catégorie d'EPCI la plus faiblement intégrée.

Les communes disposent d'une totale liberté dans le choix des compétences transférées. Toutefois, les transferts retenus ne peuvent pas aboutir à scinder l'investissement et le fonctionnement. Les délégués des communes peuvent ne pas avoir la qualité de conseillers municipaux.

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 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.

Groupements à fiscalité propre : la coopération de projet

La communauté de communes

Elle représente le niveau de base de l'intercommunalité de projet, *« projet commun de développement et d'aménagement de l'espace» (article L. 5214-1 du CGCT).* Sous réserve des orientations des schémas départementaux de coopération intercommunale, il n'existe pas de condition de population.

Le transfert de compétences est libre *(article L. 5214-16 du CGCT)* à l'intérieur des groupes de compétences obligatoires et des groupes de compétences optionnelles.

Les compétences transférées au titre des compétences obligatoires ou optionnelles doivent correspondre aux groupes énumérés par la loi (impossibilité, par exemple, de rattacher le logement à l'aménagement de l'espace).

Les communes peuvent s'inspirer des compétences, dont le transfert est imposé par la loi, dans les domaines du développement économique et de l'aménagement de l'espace, pour la constitution d'une communauté d'agglomération et dont la liste est fixée au I (1° et 2°) de l'article L. 5216-5 du CGCT.

La communauté de communes à dotation globale de fonctionnement bonifiée

Elle est caractérisée par un niveau d'intégration supérieur à celui de la communauté de communes de base, d'où sa légitimité à percevoir une dotation globale de fonctionnement (DGF) majorée.

Pour être éligible à la dotation globale de fonctionnement bonifiée, une communauté de communes doit remplir les trois conditions posées à l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales :

- population comprise entre 3 500 et 50 000 habitants. Exceptions : population < 3 500 habitants mais situées en zone de revitalisation rurale de montagne, comptant au moins dix communes dont le chef lieu de canton ou la totalité des communes du canton ;
- option pour le régime fiscal de la FPU obligatoire, avec la nécessité d'une délibération intervenue avant le 1er janvier de l'année de perception de la DGF bonifiée ;
- exercice d'un nombre donné de groupes de compétences énumérées par la loi.

La condition relative aux compétences doit être interprétée strictement : la communauté doit se voir confier les groupes de compétences choisis dans leur ensemble. Cette rigueur s'explique par l'avantage financier que représente la bonification de la dotation globale de fonctionnement, que le législateur entend réserver aux communautés de communes les plus intégrées dont la taille démographique ne permet pas une transformation en communautés d'agglomération. La jurisprudence a confirmé cette interprétation rigoureuse : « La communauté de communes, compétente en matière d'ordures ménagères n'exerce pas ou n'exerce que très partiellement les compétences de chacun des quatre groupes énumérés par l'article L. 5214-23-1 du CGCT. Ainsi, n'exerçant pas au moins quatre des cinq groupes de compétences mentionnés par cet article, elle n'est pas éligible. » *(décision du TA de Poitiers du 25 octobre 2001, confirmée en appel par la CAA de Bordeaux du 31 juillet 2003).*

Les communautés de communes à DGF bonifiée peuvent cependant transférer leurs compétences à un syndicat mixte sans que cela ait d'incidence sur leur éligibilité (adhésion à un syndicat mixte de schéma de cohérence territoriale par exemple).

Enfin, l'éligibilité d'une communauté de communes à la DGF bonifiée ne saurait être considérée comme définitive. Par conséquent chaque année l'arrêté portant reconnaissance de cette éligibilité pourra être abrogé s'il n'est plus satisfait aux conditions fixées par la loi.

La communauté d'agglomération

Cette structure est destinée aux ensembles urbains d'une certaine importance. Elle 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, ou la commune la plus importante du département.

Par ailleurs, à titre dérogatoire, deux dispositions expérimentales de constitution des communautés d'agglomération ont été adoptées en 2013 et 2014 par le législateur :

- pendant une durée maximale de trois ans à compter de la promulgation de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, l'État peut autoriser la constitution d'une communauté d'agglomération, formant un ensemble d'au moins 30 000 habitants et comprenant la commune la plus peuplée du département ;
- pendant une durée maximale de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'État peut également autoriser la constitution d'une communauté d'agglomération, formant un ensemble d'au moins 25 000 habitants autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants et sous réserve que la majorité des communes membres, dont la commune centre, soient des communes littorales.

L'article L. 5216-1 du CGCT mentionne un « Projet commun de développement urbain et d'aménagement du 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 CU est beaucoup plus important et ce type d'EPCI à fiscalité propre n'exerce pas de compétences à titre optionnel comme les CC ou les CA.

Les communautés urbaines 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 les plus intégrées (article L. 5217-1 et 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, 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 et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région ;

2° Les établissements publics de coopération intercommunale centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, 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.

Les métropoles se distinguent ainsi des communautés classiques 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 régions voir 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 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 doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et 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. 5711-4 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. 5722-9 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 variable 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 ses personnes morales.

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 relative à la démocratie de proximité :

- le choix des délégués des communes ou des syndicats au comité des syndicats mixtes peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Les délégués des EPCI à fiscalité propre sont soit des membres du conseil de l'EPCI, soit des conseillers municipaux de ses communes membres ;
- 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, précisons que dans sa décision n° 265938 du 5 janvier 2005, 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.

L'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte est autorisée en application des dispositions des articles L. 5711-4 et L. 5721-2 du CGCT 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.

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 associent, en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de

solidarité territoriale, 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.

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).

Les Pôles d'équilibre territorial et rural

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 du pôle d'équilibre territorial et rural. Ce projet de territoire précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique.

Les PETR sont des établissements publics soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés, prévus à l'article L. 5711-1 du CGCT, sous réserve des dispositions prévues à l'article 72 de la loi, codifiées aux articles L. 5741-1 à L. 5741-5 du CGCT.

Ils se distinguent cependant des règles de droit commun par leurs régimes de création. Il peut s'agir :

- d'une création initiale émanant 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.

◆ 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 les actions de développement économique). 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.

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.

Enfin, malgré l'intérêt communautaire, une compétence peut être transférée en totalité à l'EPCI (la voirie, par exemple).

Modalités de définition de l'intérêt communautaire

La définition de l'intérêt communautaire est un des éléments constitutifs du « pacte statutaire » conclu entre les communes et, à ce titre, a vocation à être intégré aux statuts de ces dernières. Mais ce n'est, toutefois, pas une obligation légale.

Le conseil communautaire le définit à la majorité qualifiée des deux tiers de son effectif total (et non deux tiers des suffrages exprimés ainsi que l'a confirmé le tribunal administratif de Lille dans son jugement n° 0306080 du 16 décembre 2004). 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'Etat 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.

On notera que depuis l'adoption de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, les communautés de communes ont rejoint le droit commun de la définition de l'intérêt communautaire et doivent donc suivre les règles ci-dessus exposées. En effet, ce ne sont plus les communes membres des communautés de communes qui définissent l'intérêt communautaire mais bien l'organe délibérant de ces EPCI.

Les délais de définition de l'intérêt communautaire

Afin que les EPCI exercent effectivement les compétences qui leur sont transférées, l'article 164 de la loi 13 août 2004 a prévu un délai au terme duquel l'intérêt communautaire doit être défini. A défaut de définition à l'expiration de ce délai, les EPCI devenaient titulaires de l'intégralité des compétences concernées. Le cas échéant (absence de définition), le préfet modifie alors en conséquence les statuts des EPCI concernés. Ce délai a été fixé à deux ans par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Le juge administratif considère que, tant que l'intérêt communautaire n'a pas été défini, la communauté n'est pas compétente pour décider d'opérations dont la vocation intercommunale n'est pas établie. Ainsi, le tribunal administratif de Dijon, dans un jugement rendu le 19 octobre 1999, a sanctionné l'absence de

délibération précisant la portée du transfert de compétences réalisé au profit d'une communauté de communes en matière de " voirie intercommunale ". Le juge a considéré qu'à défaut d'une telle délibération, la communauté n'était pas compétente pour décider de travaux sur des éléments de la voirie de deux communes membres, leur vocation intercommunale n'étant pas établie.

Compétences obligatoires

La communauté de communes

Elle exerce de plein droit en lieu et place des communes membres des compétences obligatoires en matière :

- d'aménagement de l'espace ;
- d'actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

La communauté d'agglomération

Elle exerce de plein droit en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires :

- en matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;
- en matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; 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 ;
- 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 ;

- 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.

La communauté urbaine

Elle exerce de plein droit en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires :

- en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de développement économique ; 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 ; 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 ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ; programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ;
- en matière d'aménagement de l'espace communautaire : 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 ; organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-1-14 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 ;
- en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat ; politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ; opérations programmées

d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

- 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 ;

- en matière de gestion des services d'intérêt collectif : assainissement et eau ; création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ; abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ; contribution à la transition énergétique ; création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ; concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ; création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ;

- en matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ; lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

La métropole

Elle exerce de plein droit en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires :

- en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel : création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de développement économique ainsi que participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ; construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ; 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 ;

- en matière d'aménagement de l'espace métropolitain : 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 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 ; organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-1-14 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 ; création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ; participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ; établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT ;
- en matière de politique locale de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ; aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- 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 ;
- en matière de gestion des services d'intérêt collectif : assainissement et eau ;
- création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain ainsi que création, gestion et extension des crématoriums ;

- abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; 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 ; service public de défense extérieure contre l'incendie ;
- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : gestion des déchets ménagers et assimilés ; lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores ; contribution à la transition énergétique ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; élaboration et adoption du plan climat-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 ; concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ; création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ; 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 CGCT; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ; autorité concessionnaire de l'Etat pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

Elle peut exercer à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place des départements par transfert conventionnel, des compétences en matière :

- d'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ;
- de missions confiées au service public départemental d'action sociale à l'article L. 123-2 du même code ;
- d'adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion mentionné à l'article L. 263-1 dudit code, selon les modalités prévues au même article L. 263-1 ;
- d'aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 du même code ;

- d'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 et au 8° du I de l'article L. 312-1 dudit code ;
- de 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. Cette décision 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 ;
- de zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques ;

Elle peut également exercer des compétences en matière de développement économique relevant du département, ou une partie d'entre elles ; les compétences exercées par le département en matière de personnes âgées et d'action sociale, ou une partie d'entre elles ; la compétence en matière de construction, de reconstruction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges ; les compétences exercées par le département en matière de tourisme, en matière culturelle et en matière de construction, d'exploitation et d'entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie d'entre elles.

On notera qu'à compter du 1er janvier 2017, la compétence du département en matière de gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental doit faire l'objet d'une convention de transfert à la métropole. À défaut, la compétence est transférée de plein droit à la métropole.

La métropole peut également, à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place des régions après transfert conventionnel, exercer des compétences :

- en matière de construction, de reconstruction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées. A 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 lycées dont elle a la charge ;
- en matière de développement économique.

On notera que la métropole d'Aix-Marseille-Provence se rattache au régime de droit commun des compétences des métropoles tandis que la métropole du Grand-Paris exerce un groupe de compétences qui lui est propre.

Compétences optionnelles

La communauté de communes

Elle exerce dans les mêmes conditions des compétences optionnelles relevant au moins trois des sept groupes de compétences suivants :

- protection et mise en valeur de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- 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 ;
- création, aménagement et entretien de la voirie ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire. (Lorsqu'elle exerce cette compétence, la communauté peut en confier tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale) ;
- tout ou partie de l'assainissement.

La communauté d'agglomération

Elle exerce dans les mêmes conditions, des compétences optionnelles relevant au moins de trois des six groupes de compétences suivants :

- création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ;
- création ou aménagement et gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;

- assainissement ;
- eau ;
- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13 du CGCT ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire (Lorsqu'elle exerce cette compétence, la communauté peut en confier tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale).

La communauté urbaine et la métropole

La communauté et la métropole n'exercent pas de compétences optionnelles.

Compétences facultatives

En application de l'article L. 5211-17 du CGCT, les communes peuvent décider de transférer à la communauté d'autres compétences que celles mentionnées ci-dessus.

Ce transfert est opéré par délibérations des conseils municipaux dans les conditions de majorité prévues pour la création de la communauté.

Gérer une commune associée

◆ 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 code général des collectivités territoriales 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.

◆ 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 :

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

Administrer les sections de commune

Les sections de commune sont définies par l'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales (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.

◆ 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.

◆ Définition des membres de la section et des électeurs

L'article L. 2411-1 du CGCT unifie les notions de « membre » de la section de commune et « d'ayant droit », en définissant la notion unique **de « 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.

◆ 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. 2412-1 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 de la moitié des électeurs ou du conseil municipal. 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 désormais constituée lorsque :

- le nombre d'électeurs 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

Les modifications rédactionnelles récentes apportées à l'article L. 2411-2 du CGCT visent à clarifier 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 :

- 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 ;
- location de biens de la section consentie pour une durée inférieure à neuf ans ;
- adhésion de la section à une association syndicale ou à une autre structure de regroupement foncier ou de gestion forestière.

Le dialogue entre le conseil municipal et la commission syndicale dans l'exercice de leurs compétences respectives est facilité par les récentes dispositions. La consultation de la commission syndicale est ainsi systématisée lorsque le conseil municipal souhaite prendre, dans le cadre de ses compétences propres, une décision intéressant la vie de la section.

◆ Procédures de transfert des biens de section et modalités de transfert aux communes

Le régime du transfert des biens de section est complété par une nouvelle disposition fondée sur un objectif d'intérêt général.

Article L. 2411-12-2 du CGCT

Cette procédure permet, à l'initiative de la commune, de transférer dans le patrimoine communal les biens d'une ou plusieurs sections, la décision finale revenant au préfet. Les membres de la section peuvent être indemnisés dans les conditions de l'article L. 2411-11 du CGCT. Le dispositif d'information du public est renforcé. Il s'étend aux chambres d'agriculture, lorsque le transfert porte sur des biens à vocation agricole ou pastorale.

En ce qui concerne le transfert à titre gratuit lié à la déshérence de la section, le recours à cette procédure est facilité. La période du défaut de paiement des impôts sectionaux est réduite de cinq à trois ans. Un nouveau cas de transfert à titre gratuit est par ailleurs créé, lorsqu'il n'existe plus de membres de la section de commune.

L'interdiction du partage des biens de la section entre ses membres est renforcée en supprimant toute exception à ce principe, compte tenu de l'absence de droit de propriété des membres de la section sur ses biens – conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 8 avril 2011. Ces dispositions portent par ailleurs 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

◆ Amélioration des 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.

Par ailleurs, des modifications ont été apportées aux règles relatives au budget des sections de commune. Il est rappelé que 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.

Ces dispositions ont été complétées en précisant que :

- 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 désormais figurer au sein des recettes portées au budget annexe ou à l'état spécial annexé relatif à la section de commune. À cet égard, il est précisé désormais expressément que **les membres de la section ne peuvent percevoir des revenus en espèces provenant des biens de sections**.

Article L. 2411-10 du CGCT

◆ Représentation en justice

L'article L. 2411-8 du CGCT clarifie le régime de représentation de la section en justice lorsque la commission syndicale n'a pas été constituée. Dans ce cas, 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.

Créer une commune nouvelle

◆ Les modalités de création

La loi RCT du 16 décembre 2010 a instauré un nouveau dispositif de fusion de communes. Jusqu'à la date de sa publication, la fusion de communes était effectuée sous l'empire de la loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971.

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 ;
- soit 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 ;
- soit par l'organe délibérant de l'EPCI en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de l'EPCI concerné ;
- soit 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. Un décret en Conseil d'État fixe 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 après accord des conseils généraux et conseils régionaux concernés. A défaut d'accord, les limites territoriales des départements et des régions ne peuvent être modifiées que par la loi.

◆ Les conséquences 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.

En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant **à des EPCI à fiscalité propre distincts** : le conseil municipal de la commune nouvelle délibère dans le mois de sa création sur l'EPCI dont il souhaite que la commune soit membre. En cas de désaccord du préfet, celui-ci saisit la CDCI (dans un délai d'un mois après la délibération) d'un projet de rattachement de la commune nouvelle à un autre EPCI à fiscalité propre auquel appartenait une des communes dont la commune nouvelle est issue. La commission peut refuser le projet présenté par le préfet. Si elle appuie alors, à la majorité des deux tiers de ses membres, la décision de la commune

nouvelle, celle-ci devient membre de l'EPCI à fiscalité propre en faveur duquel elle avait délibéré.

Un arrêté du représentant de l'État prononce obligatoirement le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre. Jusqu'à cet arrêté, la commune nouvelle reste membre de tous les EPCI dont étaient membres ses anciennes communes. Le retrait de ces autres EPCI après la prise de l'arrêté préfectoral s'effectue dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1.

Aux termes de l'article L. 2113-7 du CGCT, jusqu'au renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, l'arrêté du préfet prononçant la création fixe la composition du conseil municipal de la commune nouvelle dans lequel entrent dans tous les cas le maire et les adjoints de chacune des anciennes communes, et tout ou partie des anciens conseillers municipaux. Le nombre de conseillers provenant des anciens conseils municipaux est proportionnel au nombre des électeurs inscrits.

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 dans un délai de six mois à compter de la création de la commune nouvelle, sauf délibération contraire du conseil municipal. Celui-ci peut décider, en outre, la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine.

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, désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle, 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 ;
- d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants 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 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.

VOS PARTENAIRES

VOS PARTENAIRES

L'administration territoriale de l'État

◆ 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 de développement économique et social et d'aménagement 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 pouvoir 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 réorganisées 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 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 .

Sauf exception, les préfets sont les délégués des agences nationales lorsque celles-ci comportent des échelons territoriaux.

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.

◆ L'organisation régionale et départementale de l'État

L'organisation territoriale de l'État a été simplifiée au niveau régional comme départemental.

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 des politiques 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 d'immigration et d'intégration ;
- la régulation de la vie économique et sociale.

À l'échelon régional, le préfet de région est dorénavant responsable du pilotage des politiques nationales et communautaires. A 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). Responsable de droit commun des budgets opérationnels de programme pour les services placés

son autorité, le préfet de région gère les moyens en fonction des besoins et des enjeux des territoires. Il dispose en outre d'un secrétariat général pour les affaires régionales qui coordonne l'action des services de l'État au niveau régional et gère les fonds européens.

Le préfet de département dispose 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.

L'organisation régionale

L'organisation régionale se compose de huit structures principales :

- la direction régionale des finances publiques regroupant la trésorerie générale et les services fiscaux ;
- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
- la direction régionale de la culture (DRAC) à laquelle sont rattachés les actuels services départementaux de l'architecture et du patrimoine sous la forme d'unités territoriales ;
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui comprend les subdivisions de protection de l'environnement au titre des risques industriels, sous la forme d'unités territoriales ou interdépartementales ;
- la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui comprend les unités territoriales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et les unités territoriales du travail et de l'emploi ;
- la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;
- le(s) rectorat(s) d'académie ;
- l'agence régionale de santé (ARS) et sa délégation départementale.

L'organisation départementale

L'échelon départemental est réorganisé 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, issue de la fusion entre trésorerie générale et direction des services fiscaux, 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 territoriales (UT) des directions régionales (UT DIRECCTE, UT DRAC, UT DREAL) et la délégation départementale de l'ARS.

Les directions départementales interministérielles (DDI)

Échelons de proximité de l'administration territoriale, les directions départementales interministérielles (DDI), créées par le décret du 3 décembre 2009 et mises en place le 1er janvier 2010 (Hors l'Île-de-France et l'Outre-mer), 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)

Issue du rapprochement puis de la fusion de la direction départementale de l'équipement (DDE) et de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), 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 de la préfecture peuvent également avoir été rattachés à la DDT.

La DDT est compétente en matière de politiques d'aménagement et de développement durables des territoires. A 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 direction départementale des affaires maritimes (DDAM) est intégrée à la DDT qui se dote d'une délégation à la

mer et au littoral pour constituer la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) A 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 des anciennes directions départementales des affaires sanitaires et sociales, les services des préfectures chargés des questions sociales et généralement ceux de la politique de la ville, ainsi que la mission départementale pour les droits des femmes et l'égalité entre hommes et femmes.

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. A 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 est constituée des anciennes directions départementales des services vétérinaires et des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Elle 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.

La direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)

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 territoriales (UT) des directions régionales

La DIRECCTE, la DREAL et la DRAC ont, pour tout ou partie de leurs missions, une organisation régionale avec des unités territoriales qui constituent des antennes de proximité non intégrées dans les DDI. Les unités territoriales font partie intégrante de la direction régionale.

Les unités territoriales de la DIRECCTE, se substituent aux anciennes directions départementales du travail Elles 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 territoriales des DREAL sont constituées des ex-subdivisions des DRIRE. Elles sont compétentes en matière d'instructions des dossiers des installations classées pour la protection de l'environnement et de contrôles sur celles-ci.

Les unités territoriales de la DRAC ou services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (architecte des bâtiments de France – ABF) veillent à la préservation des sites classés et des espaces protégés et à la conservation des monuments historiques.

L'académie

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

Issues de la fusion des anciennes directions des services fiscaux et trésoreries générales, le préfet ne dispose que d'une autorité limitée sur ces services.

Les services chargés de la sécurité intérieure de la police et de la gendarmerie nationales.

Le comptable public et la direction départementale/régionale des Finances publiques

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 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.

A ce titre, chaque ordonnateur pourra trouver auprès de son comptable des outils qui permettent de diagnostiquer les comptabilités locales pour convenir d'actions communes permettant de 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 du secteur public local : 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.

L'expertise et l'aide à la décision en matière financière, fiscale, juridique et technique : le comptable public peut notamment faciliter la décision financière ou budgétaire par la production d'analyses financières et d'analyses des risques, par la communication de données de référence locales ou nationales, par l'analyse de la structure locale de la dette. Il peut également apporter des informations et des conseils utiles dans des domaines tels que la fiscalité directe locale, la commande publique, la gestion active de la trésorerie ou le patrimoine immobilier.

Le comptable public peut fournir aux élus une aide technique personnalisée

En dehors des prestations obligatoires inhérentes à ses fonctions de comptable assignataire, le comptable public peut fournir personnellement aux collectivités des prestations en matière budgétaire, économique, financière, fiscale et comptable.

Dans les conditions prévues par les textes, le comptable peut alors percevoir une indemnité dite de conseil, que lui verse la collectivité territoriale parce qu'elle juge que son professionnalisme lui permet de délivrer un conseil et une expertise de qualité. Aussi, lorsque les trésoriers délivrent des conseils aux collectivités territoriales, ils interviennent, à titre personnel, en dehors de leurs fonctions de fonctionnaire d'État, au titre d'une activité publique accessoire exercée à la demande de la collectivité ou de l'établissement public. L'indemnité de conseil ne rémunère donc pas le service rendu par la DGFiP, service qu'elle s'efforce de rendre avec une égale qualité à l'ensemble

des collectivités territoriales, mais les vacations de conseil réalisées en plus par le comptable à la demande de la collectivité.

À l'appui du comptable public, le réseau structuré des directions départementales et régionales des Finances publiques

Le réseau de la direction générale des Finances publiques (DGFiP) bénéficie d'un maillage de plus de 2 624 trésoreries (centres des finances publiques), dont 985 spécialisées dans la gestion comptable du secteur public local et hospitalier, dont l'organisation évolue afin d'améliorer l'efficacité du service rendu et de s'adapter aux évolutions locales, notamment le développement de l'intercommunalité.

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 des années à venir car levier d'accélération des procédures, donc d'amélioration du délai global de paiement des dépenses et du taux du recouvrement des recettes.

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.

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. Elle est entrée en vigueur au 1er juillet 2010.

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 territoriale 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 territoriale de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA).

L'organisation territoriale de l'État en Outre-mer

La réorganisation des services de l'État en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique, à la Réunion, à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon est intervenue le 1er janvier 2011, selon des modalités prenant en compte les spécificités de ces territoires conformément au conseil interministériel pour l'outre-mer du 6 novembre 2009 :

- une organisation des services déconcentrés de l'État de type régional pour les quatre départements et régions d'outre-mer et pour le département de Mayotte ;
- une adaptation spécifique pour Saint-Pierre-et-Miquelon avec deux directions interministérielles.

Circulaire du Premier ministre, n° 5410/SG, 27 juillet 2009 – Organisation de l'administration départementale de l'État en Île de France

Circulaire du 20 juillet 2010 relative à l'exercice du droit d'évocation par le préfet de région

Circulaire du Premier ministre n° 5285 SG du 19 mars 2008 sur la réforme de l'organisation des services territoriaux de l'État

Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le 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

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

Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État – NOR: PRMX0816855C

Circulaire du Premier ministre n° 5359 SG du 31 décembre 2008 sur l'organisation de l'administration départementale de l'État

La région et le département

Tableau synthétique de répartition des compétences, en mars 2014:

http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/tableau_repartition_competences_valideCILapublier.pdf

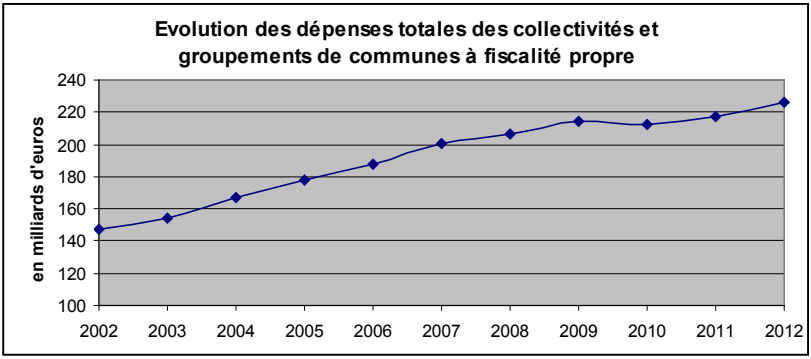
GERER VOTRE BUDGET

Quelques repères statistiques : les finances locales en France

◆ Le contexte général

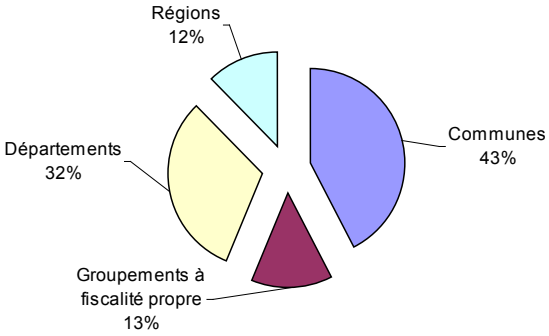
Sous l'effet, notamment, des transferts de compétence liés à la décentralisation, le secteur public local pèse désormais de façon significative dans les finances publiques : en 2012, les administrations locales représentent ainsi près de 20 % des dépenses totales des administrations publiques.

Le poids du secteur public local est particulièrement sensible en matière d'investissement : 71 % de l'investissement public de 2012 est porté par les administrations publiques locales.



Le « *bloc communal* », constitué des communes et des groupements à fiscalité propre, ainsi que les départements et les régions sont les principaux acteurs de la sphère publique locale. Dans cet ensemble, les communes tiennent une part prépondérante.

Répartition des dépenses totales en 2012



Les dépenses de personnel des communes représentent ainsi, en 2012, 62 % du total de ces dépenses enregistrées pour les collectivités locales et les groupements de communes.

Les communes sont aussi les principaux investisseurs locaux. Elles portent 58 % des dépenses d'équipement des collectivités en 2012.

◆ Les finances communales et intercommunales

Les dépenses totales des communes ont progressé de 89,9 milliards d'euros en 2008 à 96,3 milliards d'euros en 2012, ce qui correspond à une croissance moyenne de 1,87 % par an.

Parmi ces dépenses, les dépenses réelles de fonctionnement ont, pour leur part, progressé de 60,9 milliards d'euros en 2008 à 65,3 milliards en 2012. Les frais de personnel représentent 52 % de ces dépenses.

Les dépenses d'investissement hors dette ont progressé de 23,3 milliards en 2008 à 25,1 milliards en 2012. Cette progression est réalisée en dépit d'une baisse significative enregistrée entre les exercices 2009 et 2010. L'investissement communal a cependant retrouvé son dynamisme dès l'exercice 2011 (+6,3 %).

Les remboursements d'emprunt ont atteint 5,8 milliards d'euros en 2012. Ils s'élevaient à 5,6 milliards d'euros en 2011.

Tableau récapitulatif des dépenses des communes de 2008 à 2012

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2009/ 2008	2010	2010/ 2009	2011	2011/ 2010	2012	2012/ 2011
Dépenses totales	89,9	91,8	+ 2,2 %	91,1	- 0,7 %	94,1	+3,2 %	96,3	+ 2,3 %
Dépenses réelles de fonctionnement	60,9	62,1	+ 1,9 %	62,4	+ 0,6 %	63,9	+ 2,3 %	65,3	+ 2,2 %
- dont frais de personnel	31,2	31,9	+ 2,2 %	32,6	+ 2,1 %	33,2	+ 1,8 %	34,1	+ 2,6 %
Dépenses d'investissement hors remboursement de la dette	23,3	24,1	+ 3,6 %	22,9	- 5,2 %	24,3	+6,3 %	25,1	+ 3,3 %
- dont dépenses d'équipement	21,4	21,4	+ 0,0 %	20,3	- 5,1 %	21,8	+ 7,1 %	22,6	+ 3,8 %
Remboursement de la dette en capital	5,6	5,6	- 0,7 %	5,8	+ 4,0 %	5,9	+ 1,4 %	5,8	- 1,2 %

Les recettes totales des communes ont atteint 97 milliards d'euros en 2012 alors qu'elles étaient de 89,9 milliards en 2008, ce qui représente une croissance moyenne annuelle de 1,92 %.

Les recettes réelles de fonctionnement (78,2 milliards en 2012) représentent une part prépondérante de l'ensemble (80 %). Elles ont progressé de façon continue depuis 2008, exercice pour lequel elles s'élevaient à 71 milliards d'euros. Les impôts et taxes constituent la principale ressource de fonctionnement des communes. Ils ont progressé continûment sur la période, de 41,2 milliards en 2008 à 47,4 milliards en 2012. Dans le même temps, les concours de l'État, au premier rang desquels figure la dotation globale de fonctionnement (DGF), sont restés stables. Ils s'élèvent à 19,2 milliards d'euros en 2012, dont 16,4 milliards au titre de la DGF.

Les recettes d'investissement hors emprunt, 18,8 milliards en 2012, se sont maintenues quasiment au même niveau sur la période étudiée. Elles sont principalement constituées par le fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et les dotations ou subventions perçues.

Le recours à l'emprunt pour compléter le financement des investissements, d'un montant de 7,2 milliards en 2012, retrouve pratiquement son niveau de 2008.

L'encours de la dette des communes s'élève à 61,4 milliards d'euros en 2012 contre 57,5 milliards en 2008.

Tableau récapitulatif des recettes des communes de 2008 à 2012

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2009/ 2008	2010	2010/ 2009	2011	2011/ 2010	2012	2012/ 2011
Recettes totales	89,9	92,6	+ 2,9 %	92,4	- 0,2 %	95,0	+ 2,7 %	97,0	+ 2,2 %
Recettes réelles de fonctionnement	71,0	72,8	+ 2,5 %	74,5	+ 2,4 %	77,0	+ 3,4 %	78,2	+ 1,5 %
- dont impôts et taxes	41,2	42,5	+ 3,4 %	44,3	+ 4,2 %	46,3	+ 4,4 %	47,4	+ 2,5 %
- dont concours de l'État	19,4	19,5	+ 0,3 %	19,5	- 0,0 %	19,5	+ 0,2 %	19,2	- 1,4 %
Recettes d'investissement hors emprunts	18,9	19,8	+ 4,4 %	17,9	- 9,5 %	17,9	+ 0,2 %	18,8	+ 4,9 %
Emprunts	7,7	6,7	- 12,0 %	6,4	- 5,0 %	6,5	+ 1,2 %	7,2	+ 11,7 %

Les communes dégagent en 2012 un autofinancement brut d'un montant de 12,9 milliards d'euros, en diminution de 1,8 % par rapport à 2011. Ce léger recul intervient après plusieurs exercices de croissance soutenue de l'autofinancement brut. Les communes, prises dans leur ensemble, disposent de marges de manœuvre satisfaisantes. En 2012, l'autofinancement net dégagé, correspondant à l'autofinancement brut diminué du remboursement en capital des emprunts, s'élève à 7,1 milliards d'euros. Il constitue des ressources propres disponibles notamment en vue d'investissements futurs.

Cette vision des finances du secteur communal à partir des seuls comptes des communes est cependant partielle, compte tenu de l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre. Ainsi, au 1er janvier 2014, 36 614 communes sur les 36 663 existantes sont regroupées en 2 145 groupements à fiscalité propre dont les finances représentent pratiquement un quart des dépenses comme des recettes du secteur communal. Le développement de l'intercommunalité est parachevé dans le cadre de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, qui visent à rationaliser et rendre exhaustive la carte intercommunale.

Nombre de groupements				
situation au 1er janvier	2010	2012	2013	2014
EPCI à fiscalité propre				
Métropole	–	1	1	1
Communauté urbaine	16	15	15	15
Communauté d'agglomération	181	202	213	222
Communauté de communes	2409	2358	2223	1903
Syndicat d'agglomération nouvelle	5	5	4	4
Total des EPCI à fiscalité propre	2611	2581	2456	2145
Nombre total de communes	36774	35305	36049	36614
Population totale regroupée (en millions d'habitants)	57.9	59.3	60.9	62.6
Syndicats				
SIVU	10789	10184	9720	8979
SIVOM	1395	1345	1302	1233
Syndicat mixte	3194	3257	3275	3187
Pôle métropolitain	–	1	8	9
Total des syndicats	15378	14787	14305	13408

Source : DGCL / Champ : France (hors Mayotte)

Les dépenses totales des groupements à fiscalité propre ont progressé de 25 milliards en 2008 à 30,4 milliards en 2012, soit une croissance moyenne annuelle de 5 %.

Les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent à 19,2 milliards en 2012 dont 6,3 milliards au titre des frais de personnel, soit une progression annuelle moyenne de 8,8 %.

Les dépenses d'investissement hors dette des groupements à fiscalité propre ont progressé de 8,1 milliards d'euros en 2008 à 9,4 milliards en 2012.

Enfin, les remboursements de la dette sont restés stables entre 2008 et 2012 et s'élèvent à 1,7 milliards d'euros en 2012.

Dans le même temps, les recettes totales des groupements à fiscalité propre ont progressé de 25,1 milliards d'euros en 2008 à 31,5 milliards en 2012, ce qui correspond à une progression annuelle de +5,8 %.

Comme pour les communes, la principale ressource de fonctionnement des groupements à fiscalité propre est constituée par les impôts et taxes. Ainsi, en 2012, 21,1 milliards d'euros sont encaissés à ce titre dont 9,2 milliards sont reversés aux communes au titre des mécanismes d'attribution de compensation et de dotation de solidarité communautaire. Les groupements disposent donc d'une ressource nette de pratiquement 12 milliards à ce titre. Les concours de l'Etat, autre ressource importante pour ces structures, ont progressé de 7,1 milliards en 2008 à 8,7 milliards en 2012, dont 7,1 milliards au titre de la DGF.

Les ressources d'investissement hors emprunt sont restées stables entre 2008 et 2012 à 3,4 milliards d'euros.

Compte tenu de la progression des dépenses d'investissement, le recours à l'emprunt a augmenté sur la période, passant de 2,9 milliards d'euros en 2008 à 3,4 milliards d'euros en 2012.

Tableau récapitulatif des finances des groupements à fiscalité propre de 2008 à 2012

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2009/ 2008	2010	2010/ 2009	2011	2011/ 2012	2012	2012/ 2011
Dépenses totales	25,0	25,9	+ 3,6 %	26,8	+ 3,5 %	28,5	+ 6,3 %	30,4	+ 6,7 %
Dépenses réelles de fonctionnement	15,3	16,4	+7,2 %	17,2	+ 4,9 %	18	+ 4,7 %	19,2	+ 6,7 %
- dont frais de personnel	4,5	5,0	+ 10,8 %	5,4	+ 7,7 %	5,8	+ 7,0 %	6,3	+ 8,7 %
Dépenses d'investissement hors remboursement de la dette	8,1	8,0	- 1,5 %	8,1	+ 1,0 %	8,9	+ 10,7 %	9,4	+ 5,8 %
Remboursement de la dette en capital	1,6	1,6	- 1,6 %	1,6	+ 1,0 %	1,5	- 2,1 %	1,7	+ 13,8 %
Recettes totales	25,1	26,5	+ 5,6 %	27,2	+ 2,6 %	29,6	+ 8,8 %	31,5	+ 6,4 %
Recettes réelles de fonctionnement	18,8	20,5	+ 9,0 %	22	+ 7,3 %	23,4	+ 6,4 %	24,7	+ 5,6 %
- dont impôts et taxes (nets des reversements)	8,7	10	14,9 %	10,9	9,0 %	10,9	0,0 %	11,9	9,2 %
- dont concours de l'État	7,1	7,3	+ 2,9 %	7,6	+ 4,2 %	8,8	+ 15,6 %	8,7	- 0,6 %
Recettes d'investissement hors emprunts	3,4	3,5	+ 3,2 %	3,1	- 11,4 %	3,5	+ 12,8 %	3,4	- 1,9 %
Emprunts	2,9	2,5	- 13,2 %	2,1	- 15,4 %	2,7	+26,3 %	3,4	+ 28,1 %

Préparer votre budget

◆ Qu'est-ce que le budget ?

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.

◆ Quels sont les principes qui guident l'élaboration des budgets communaux ?

Principe de l'annualité

L'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile : il commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. Il doit être voté un budget par an mais l'assemblée délibérante peut apporter des modifications en cours d'année en votant des « *décisions modificatives* ». Le budget doit être exécuté dans l'année. Cependant, ce principe est atténué par l'existence d'une journée complémentaire (cf. articles L.1612-11 et D.2342-3 du code général des collectivités territoriales pour les communes).

Principe d'universalité

L'ensemble des recettes est destiné à financer l'ensemble des dépenses. Il existe quelques dérogations à ce principe, par exemple les dons et legs qui ne peuvent être utilisés que dans un but déterminé. De plus, le budget doit décrire l'intégralité des produits et des charges sans compensation ou contraction entre les recettes et les dépenses.

Principe de l'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 des collectivités sont gérés en budgets dits « annexes ». Les budgets annexes doivent être produits à l'appui du budget principal.

Principe de l'équilibre

Il signifie que les recettes et les dépenses doivent s'équilibrer exactement et être évaluées de façon sincère. Pour la section de fonctionnement comme pour la section d'investissement, les dépenses inscrites au budget doivent être égales aux recettes. En outre, les dépenses et les recettes prévues au budget doivent avoir été évaluées de façon sincère, les dépenses ne devant pas être sous-estimées et les recettes ne devant pas être surestimées. Il convient notamment 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. Enfin, l'autofinancement brut (ou épargne brute), qui correspond à l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement, doit être suffisant pour couvrir le remboursement de l'annuité en capital de la dette.

Principe de l'antériorité

En principe, le budget de l'année doit être voté avant le 1er janvier. En pratique, cette date est rarement respectée, aussi le 31 mars a-t-il été fixé par le législateur comme date limite de vote du budget. Toutefois, afin de permettre à l'ordonnateur (le maire) et à l'organe délibérant (le conseil municipal) de disposer de toutes les informations nécessaires à l'élaboration et à l'adoption du budget, le législateur a prévu que le budget des communes doit obligatoirement être voté avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique. L'année de renouvellement des conseils municipaux, la date limite de vote du budget est fixée au 30 avril.

◆ Quels sont les différents documents budgétaires ?

Le budget primitif

Le budget primitif constitue le premier acte obligatoire du cycle budgétaire annuel de la collectivité. Il doit être voté par l'assemblée délibérante avant le 15 avril de l'année à laquelle il se rapporte, ou le 30 avril l'année de renouvellement de l'assemblée, et transmis au représentant de l'État dans les 15 jours qui suivent son approbation.

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. Au début de chaque année, il dispose d'un délai d'un mois pour procéder à l'émission des ordres de recouvrer et de payer correspondant aux droits acquis et aux services faits pendant l'année ou les années précédentes.

Les décisions modificatives et le budget supplémentaire

Les prévisions inscrites au budget primitif peuvent être modifiées en cours d'exercice par l'assemblée délibérante, qui vote alors une décision modificative. Le budget supplémentaire, autrefois établi au second semestre de l'année, avait essentiellement pour objectif de reprendre les résultats budgétaires de l'exercice précédent. Ces résultats étant désormais connus plus tôt dans l'année, grâce à l'utilisation de moyens informatiques, ils sont le plus souvent repris au budget primitif. La décision modificative appelée budget supplémentaire a ainsi tendance à perdre de son intérêt.

Les modifications d'ajustement souhaitées en cours d'exercice sont, quant à elles, traitées par simple décision modificative.

Les budgets annexes et les budgets autonomes

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.). Ils 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 budgets autonomes sont établis par les établissements publics locaux gérant certains services (centre d'action sociale, caisse des écoles, par exemple), ainsi que les EPCI (syndicats, communautés de communes, communautés d'agglomération, etc.) ?; ils sont votés par les instances responsables de l'établissement.

◆ 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	Excédent antérieur reporté
Charges de personnel	Produits des services et du domaine
Autres charges de gestion courante	Travaux en régie
Charges financières	Impôts et taxes
Charges exceptionnelles	Dotations et participations
	Produits financiers
023 Virement à Investissement	Produits exceptionnels
	Transferts de charges

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 les subventions d'investissement, la dotation globale d'équipement (DGE), 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 OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT > TRAVAUX > ACQUISITIONS > CONSTRUCTIONS	**021 Virement du Fonctionnement** • FCTVA • SUBVENTIONS DU CONSEIL RÉGIONAL, DU CONSEIL GÉNÉRAL, DGE, FONDS EUROPÉENS • EMPRUNTS

ARTICULATION FONCTIONNEMENT/INVESTISSEMENT	
FONCTIONNEMENT	
DÉPENSES	**RECETTES**
023 Virement à investissement	

INVESTISSEMENT	
REMBOURSEMENT DES EMPRUNTS	MINIMUM OBLIGATOIRE **autofinancement brut = 021**
	AUTOFINANCEMENT NET
DÉPENSES	RECETTES

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.

◆ 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 la suppression de cette dernière en 2010.

Sous réserve de certaines dispositions législatives qui transfèrent, de droit ou sur délibération, tout ou partie de certaines impositions professionnelles aux Etablissements 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) 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 : les communes peuvent également, sur délibération, assujettir à la taxe d'habitation les logements vacants depuis plus de cinq ans au 1er janvier de l'année d'imposition. Cette taxe est applicable sur le territoire des communes qui ne relèvent pas du régime de la taxe sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts (pour en savoir plus, consultez le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013). La base d'imposition est déterminée selon les modalités retenues pour une résidence secondaire. En cas d'imposition erronée liée à l'appréciation de la vacance, les dégrèvements en résultant sont à la charge de la commune qui a instauré la taxe.

La **taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB) 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).

À noter : la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères** (TEOM) est une taxe facultative, annexe à la TFPB. Les communes peuvent en effet choisir d'instituer soit la TEOM, soit une redevance (REOM) pour financer le service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagèressi 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) 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 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) 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 (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 chapitre « *Définir votre politique fiscale* »).

La **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE) 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 euro sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la CVAE. En effet, la CVAE est perçue au niveau national 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, obtenu en application d'un barème progressif. Le chiffre d'affaires sert à la détermination du taux d'imposition effectif à la CVAE.

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'Etat. 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 euros	0 %
500 000 euros ≤ CA ≤ 3 000 000 euros	0,5% x (CA – 500.000 euros) / 2.500.000 euros
3 000 000 euros < CA ≤ 10 000 000 euros	0,5 % + 0,9 % x (CA – 3 000 000 euros) / 7 000 000 euros
10 000 000 euros < CA ≤ 50 000 000 euros	1,4 % + 0,1 % x (CA – 10 000 000 euros) / 40 000 000 euros
> 50 000 000 euros	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.

- si l'entreprise a un seul ou plusieurs établissements situés dans la même commune : la valeur ajoutée est imposée dans la commune où se situe(nt) ce (ou ces) établissement(s) ;
- si l'entreprise a des établissements situés dans des communes différentes ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois dans plusieurs communes, la répartition de la valeur ajoutée taxable dans chaque commune s'effectue au prorata, pour un tiers, des valeurs locatives des immobilisations imposées à la cotisation foncière des entreprises et, pour les deux autres tiers, de l'effectif qui y est employé. En outre, les valeurs locatives et les effectifs des établissements industriels sont pondérés par un coefficient de 5.

En 2011, la CVAE a été perçue pour la première fois par les collectivités territoriales et les EPCI selon les règles suivantes : le bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre) reçoit 26,5 % de la CVAE perçue sur son territoire, les départements et les régions respectivement 48,5 % et 25 % de celle perçue sur leur territoire.

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) 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 neuf composantes, les huit premières étant perçues au profit des collectivités locales, le bénéficiaire de la neuvième étant l'établissement public de la Société du Grand Paris.

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 Ile-de-France.

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 Ile-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) constitue l'une des ressources fiscales du nouveau 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 m^2 ;
- le chiffre d'affaires des ventes au détail est supérieur ou égal à 460.000 euros.

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 m^2, de la superficie et de l'activité.

Depuis 2011, 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. Pour 2013, le coefficient multiplicateur ne peut être inférieur à 0,90, ni supérieur à 1,10.

◆ Les autres recettes communales

Les recettes hors fiscalité directe sont très diversifiées. Elles proviennent pour une grande part de dotations versées par l'État et pour le reste de produits d'origines diverses.

Les dotations de l'État sont les suivantes :

- la *dotation globale de fonctionnement* (DGF) est la plus importante. Elle se divise en deux composantes : la part forfaitaire correspond à un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires, et la part « péréquation » est reversée aux collectivités les plus défavorisées. Cette seconde composante dite *dotation d'aménagement* se subdivise en quatre fractions : la dotation d'intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP) ;
- le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est un prélèvement sur les recettes de l'Etat qui constitue la principale aide de l'Etat 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 puisqu'ils ne sont pas considérés comme des assujettis à la TVA pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques ;
- s'y ajoutent d'autres dotations, notamment pour aider les communes en difficulté, ou répartissant le montant des amendes de police, ou encore la dotation « élu local », la dotation spéciale instituteurs (DSI) et le fonds « catastrophes naturelles ».

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.

Exécuter le budget

L'exécution du budget est soumise au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable public résultant notamment de l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 et des articles L.1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Le comptable est nommé par le ministre chargé du budget et appartient au réseau de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) dirigé dans le département par un directeur départemental ou régional.

◆ Qu'est-ce-que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ?

Dans les grandes entreprises, il existe souvent, à côté des services commerciaux ou administratifs traditionnels, un service comptable chargé uniquement de l'encaissement des factures et du règlement des fournisseurs.

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 même 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.

◆ L'exécution des recettes : principes et moyens modernes d'encaissement des fonds

La répartition des tâches

L'ordonnateur :

1) Constate les droits de la collectivité et calcule la créance.

Fait générateur de la créance : échéance, 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 code général des collectivités territoriales) ;
- 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 engagement des actions de recouvrement adéquates sous peine d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;
- encaissement du règlement du débiteur par carte bancaire au guichet ou sur internet, prélèvement automatique, virement bancaire, remise d'espèces

sous un plafond de 300 euros, d'un chèque bancaire, d'un titre interbancaire de paiement,....

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, téléphone).

Les communes peuvent offrir à leurs contribuables la possibilité de régler leurs dettes par carte bancaire, soit auprès du centre des finances publiques (trésorerie), soit auprès d'un régisseur de recettes. Les paiements peuvent s'effectuer sur place (par terminal de paiement électronique positionné au guichet) ou à distance (par Internet, par téléphone ou par correspondance). L'adhésion d'une collectivité au système d'encaissement par carte bancaire s'effectue par l'intermédiaire de son comptable public.

À noter : l'existence du dispositif informatique de titre de recette payable par Internet (TIPI)
Le dispositif TIPI permet l'encaissement des produits locaux par carte bancaire via Internet d'une manière entièrement automatisée, de la prise en charge du titre de recette jusqu'à son émargement dans l'application comptable du comptable public (appelée Hélios). C'est un service simple d'utilisation qui permet aussi de valoriser le site Internet de la collectivité (renforcement de son interactivité).
Le service est accessible 24h/24 et sept jours sur sept, et répond ainsi pleinement aux attentes des usagers en termes de simplification de leurs démarches. TIPI est particulièrement adapté à l'encaissement des créances courantes (cantines, transports, ordures ménagères, eau et assainissement), qu'elles soient répétitives ou occasionnelles.

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.

◆ L'exécution des dépenses : principes et respect du délai global de paiement s'imposant aux acheteurs publics

L'ordonnateur :

1) 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

2) Émet un ordre de payer adressé au comptable public :

- 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 code général des collectivités territoriales) ;

- 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 code général des collectivités territoriales.

Le comptable public (trésorier) :

1) 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.

2) Prend en charge et exécute l'ordre de recouvrer :

- enregistrement comptable ;
- opère le règlement du créancier par virement bancaire, prélèvement automatique, remise d'espèces sous un plafond de 300euros, d'un chèque sur le Trésor,....

Seul le comptable public est compétent pour payer les dépenses de la commune. La qualité des relations avec ses fournisseurs implique la mise en place d'un partenariat étroit entre l'ordonnateur et le comptable pour maîtriser le délai de paiement. A cette fin, il est nécessaire que l'acheteur public assure notamment un suivi précis et rigoureux de l'exécution des marchés publics.

La réglementation en vigueur impose de régler les créanciers de la commune dans un *délai global de paiement de 30 jours* maximum (délais de l'ordonnateur et du comptable inclus) qui, en principe,

- court à compter de la date de réception par la commune de la demande de paiement (facture,...),
- et se termine à la date de la mise en paiement par le comptable.

L'ordonnateur dispose ainsi de 20 jours maximum pour émettre l'ordre de payer la dépense et le comptable de 10 jours maximum pour l'exécuter ; cependant un délai de règlement inférieur à cette période peut être convenu entre l'ordonnateur et le comptable. Toutefois, le comptable devant disposer d'un délai suffisant pour exécuter ses contrôles, il est dans l'intérêt des deux acteurs de ne pas s'engager sur des délais d'intervention manifestement irréalistes.

Le dépassement du délai global de paiement maximum fait courir de plein droit, et sans autre formalité, des *intérêts moratoires* au bénéfice du titulaire ou du sous-traitant, intérêts dont le taux est référencé au marché (taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations principales de refinancement, majoré de huit points de pourcentage).

Pour en savoir plus, consultez la circulaire du 15 avril 2013 relative à l'application dans le secteur public local et hospitalier du décret n°2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

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.

Ces *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, conformément aux articles R1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales et à l'instruction codificatrice N°06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Pour en savoir plus, consultez la rubrique dédiée de notre site, 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.

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, celui 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.

Dès que le montant en numéraire détenu par le régisseur 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), le régisseur verse au comptable la totalité de l'encaisse. Les justifications des recettes encaissées (droits d'entrée à la piscine, par exemple) sont remises au comptable 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.

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 arrêté du maire, 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.). 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. Une indemnité de responsabilité peut être versée au régisseur selon le barème en vigueur ; elle doit être autorisée par une délibération.

Lorsqu'il y a changement de régisseur ou remplacement d'un régisseur titulaire par son suppléant ou par un régisseur intérimaire, le comptable procède à une opération dite de « remise de service », qui permet de déterminer les opérations relevant soit du régisseur, soit de son remplaçant.

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 obligatoire, il peut également souscrire une assurance. A 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.

◆ Comment la comptabilité de la commune est-elle tenue ?

Le comptable public 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.

La comptabilité administrative de l'ordonnateur

La comptabilité administrative est tenue en partie simple par l'ordonnateur (le maire), qui enregistre les opérations d'émissions 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 sont fixées selon 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.

Le cycle budgétaire annuel

	BUDGET DE L'EXERCICE N	EXÉCUTION		
ANNÉE N	BUDGET PRIMITIF voté avant le 1er janvier (adoption possible jusqu'au 31 mars) BUDGET SUPPLÉMENTAIREMENT si nécessaire et au moment où sont connus les résultats de l'année précédente. DÉCISIONS MODIFICATIVES à tout moment après le vote du budget primitif	• du 1er janvier au 31 décembre en investissement • du 1er janvier au 31 janvier de l'année suivante en fonctionnement (journée dite « complémentaire » du 1er au 31 janvier de N + 1) COMPTABILITÉ de l'ordonnateur : budgétaire	du comptable :	
	DÉCISIONS MODIFICATIVES	aboutissent à :	patrimoniale (trésorerie, tiers) concordance	
ANNÉE N+1	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 Arrêté des comptes après la journée complémentaire		Compte de gestion

◆ 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 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.

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, elle alimente les différents outils de gestion utilisés par ses services 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 lesquelles impliquent, dès lors, 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 uniquement du comptable mais aussi 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 proposée par la DGFiP aux collectivités volontaires (voir point suivant). 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.

Mais 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. Un arrêté du 11 mai 2011 actualisé début 2014 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. D'autres 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.

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 de contrôle interne, 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.).

Le comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux rassemble 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). Cette instance partenariale a pour mission d'élaborer, de diffuser et de suivre la mise en œuvre de solutions opérationnelles mises à disposition des acteurs de terrain. Pour en savoir plus sur les méthodes et outils de fiabilisation des comptes locaux, consultez la rubrique dédiée de notre site.

◆ 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 dématérialisation des échanges entre l'ordonnateur et le comptable. L'objectif est de parvenir, à terme, à une dématérialisation complète de la chaîne comptable et financière reliant l'ordonnateur, le comptable et le juge des comptes auquel sont produit les états financiers annuels, les pièces comptables et les pièces justificatives. Le dispositif visé, porteur de multiples avantages, ouvre la voie d'une modernisation des services où les échanges et les interventions des différents acteurs sont optimisés.

Une *structure nationale partenariale* (SNP), qui regroupe des représentants des associations nationales d'élus locaux, de la DGFiP et d'autres administrations d'Etat, ainsi que des juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales des comptes), 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.

La dématérialisation vise à faire circuler l'information sous forme de flux électroniques, tout au long de la chaîne comptable et financière, en supprimant progressivement les diverses sources d'envoi papier. Sa mise en oeuvre repose sur les différents intervenants.

Depuis 2010, la généralisation de l'application Hélios à l'ensemble du réseau de la DGFiP a ouvert la voie à la dématérialisation des échanges entre ordonnateurs et comptables locaux. 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. Le dispositif autorise également la signature électronique des pièces comptables (titres de recette, mandats de dépense et bordereaux les récapitulant).

La décision de la SNP de fixer l'adoption du PES V2 par toutes les collectivités d'ici le 1er janvier 2015, décision officialisée par un arrêté du 25 juin 2007 actualisé en 2013, a permis l'essor du déploiement de la dématérialisation. En 2013, près de 4.000 organismes publics locaux ont déjà adopté la dématérialisation.

Comment passer à la dématérialisation ?

Le protocole PES V2 est le support indispensable pour la mise en oeuvre de la dématérialisation des échanges. Dans une première étape, la commune, avec l'appui de son prestataire informatique, doit adapter son logiciel comptable et financier à la norme PES V2. L'adoption du PES V2 emporte la dématérialisation des pièces comptables (titres de recettes, mandats de dépenses et bordereaux les récapitulant) et permet la suppression des documents comptables imprimés, antérieurement indispensables avec des protocoles comme OCRE ou INDIGO.

Dans une deuxième étape pouvant être menée simultanément ou postérieurement au changement de protocole, l'ordonnateur procède à la dématérialisation des pièces justificatives jointes à ses pièces comptables : états liés à la paye, délibérations, factures, pièces de marchés publics, etc. Cette démarche consiste à adapter les documents aux formats attendus (format XML ou image), à adopter les outils adéquats pour ce faire (scanner, par exemple) et, d'une façon générale, à réorganiser la circulation de l'information en interne à la commune et en direction du comptable. De plus en plus, les fournisseurs se mettent en mesure d'adresser aux acheteurs publics des pièces dématérialisées, ce qui évite aux communes d'avoir à les numériser.

Les pièces justificatives dématérialisées peuvent ensuite 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 (https://portail.dgfip.finances.gouv.fr/), ou par l'action d'un tiers de télétransmission (TDT) externe.

Enfin, la collectivité doit choisir un dispositif de signature électronique reposant sur deux composantes :

un certificat de signature (soit celui proposé par DGFIP, 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).

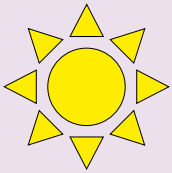
Les principaux avantages de la dématérialisation pour une commune

La dématérialisation constitue un véritable 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 puisque 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.

En facilitant les synergies dans les échanges avec les différents partenaires, la dématérialisation engendre des gains de productivité, permettant aux différents intervenants de se repositionner sur des tâches à plus forte valeur ajoutée.

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…

Economies 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 réussite d'un passage à la dématérialisation globale nécessite une approche par l'accompagnement du changement des acteurs. Le retour sur investissement de la démarche va croissant au fur et à mesure de l'extension du champ de la dématérialisation.

L'accompagnement des communes par la DGFiP

La DGFIP intervient à différents niveaux pour favoriser le déploiement de la dématérialisation et accompagner les ordonnateurs dans la démarche. En premier lieu, elle met à leur disposition, différents outils :

- le *portail de la gestion publique*, 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) ;
- la mise à disposition d'une application dénommée PESOS pour le contrôle des fichiers de test à effectuer avant l'adoption du PES V2 ;
- l'outil XéMélios, pour lire et traiter les pièces comptables et justificatives dématérialisées.

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. A cet effet, la *Mission de déploiement de la dématérialisation*, rattachée au bureau CL2C de la DGFiP, a pour mission de valider 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 d'un ou plusieurs *correspondants dématérialisation*, venant en appui des comptables, pour accompagner les maires en leur proposant des conseils lors

de leur réflexion en amont et lors du passage à la dématérialisation (tests de flux comptables, notamment).

Enfin, la DGFIP envisage de développer prochainement un outil d'archivage et de recherche des pièces comptables et justificatives qui pourrait être ouvert aux collectivités intéressées ne disposant pas de leur propre solution, et travaille à la fabrication d'un dispositif dit « PES retour », destiné à extraire de son propre système Hélios de gestion comptable des informations destinées à intégrer le système d'information des ordonnateurs (modalités d'exécution des ordres de payer et de recouvrer,...) et à enrichir très sensiblement les informations à disposition des ordonnateurs.

◆ Que représente la fiscalité directe locale pour les communes ?

La fiscalité directe locale inclut des *taxes dites ménages* (taxe d'habitation [TH], taxe foncière sur les propriétés bâties [TFPB], taxe foncière sur les propriétés non bâties [TFPNB]) et des *impositions professionnelles* (cotisation foncière des entreprises [CFE], cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises [CVAE], impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux [IFER], taxe sur les surfaces commerciales [TASCOM]).

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. Elle 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.

Les modalités d'évaluation varient selon la nature du local à évaluer. On distingue les locaux d'habitation, les locaux commerciaux et les établissements industriels.

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.

La valeur locative fait l'objet de mises à jour annuelles. D'une part, les constructions nouvelles, les changements de consistance et d'affectation 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.

L'évaluation de la valeur locative cadastrale est réalisée par les services du Cadastre (DGFiP) avec le concours de la commission communale ou intercommunale des impôts directs (CCID ou CIID) 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 de 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. Elle intervient en lieu et place de la CCID en matière de locaux commerciaux.

La révision en cours des valeurs cadastrales

Annoncée en 2009 au cours du débat sur la suppression de la taxe professionnelle, la réforme des valeurs locatives cadastrales, lancée fin 2010, est encadrée par l'article 34 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, modifié par l'article 37 de la loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

La réforme sera menée de manière progressive, centrée d'abord sur les locaux commerciaux et les locaux professionnels des professions libérales, soit 3,3 millions de locaux sur un total de 33 millions. Elle repose sur le principe suivant : les valeurs locatives seront assises dorénavant sur des valeurs calculées à partir des loyers réellement constatés. Ces loyers seront ensuite mis à jour par l'administration fiscale à partir des nouvelles déclarations déposées par les redevables des impôts locaux. De manière plus précise, chaque local sera rattaché à une catégorie en fonction de sa nature et de sa destination, ainsi qu'à un secteur d'évaluation représentant un marché locatif homogène au sein de chaque département. Ensuite, des tarifs au mètre carré seront déterminés, dans chaque secteur de rattachement et dans chaque catégorie de locaux, selon un échantillon représentatif des loyers pratiqués. Ces tarifs seront enfin appliqués à la surface pondérée de chaque local. La réforme prévoit, en phase transitoire, un mécanisme de neutralisation des valeurs locatives des locaux professionnels pour garantir la proportion de taxation correspondant à chaque catégorie de locaux avant et après révision. Il s'agit d'éviter que les locaux professionnels pâtissent de la révision par rapport aux autres locaux non encore concernés par la révision.

Une expérimentation sur les locaux professionnels a été menée en 2011 sur un échantillon représentatif constitué de cinq départements (Hérault, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Paris et Haute-Vienne). Les travaux conduits à cette occasion par les services de la DGFiP ont permis d'accomplir toutes les phases qui seront celles de la révision. Une méthodologie et une organisation ont été mises en place dans la perspective d'une généralisation. Le Gouvernement a déposé un rapport consacré aux résultats de cette expérimentation devant le Parlement fin janvier 2012. Les résultats présentés dans ce rapport sont hétérogènes selon les départements. Par ailleurs, l'expérimentation révèle des risques de transfert de charge entre contribuables et des disparités fortes d'évolution pour un même type de local entre zones géographiques.

Depuis le début de l'année 2013, la réforme des valeurs locatives des locaux professionnels est entrée dans la phase de généralisation. Dans un premier temps, les informations nécessaires à l'établissement des nouvelles modalités d'évaluation ont été collectées auprès des propriétaires. Dans un second temps, ces informations, une fois traitées, seront soumises à la concertation au sein de *commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels* et de *commissions départementales des valeurs locatives des impôts directs locaux*. Ces deux commissions seront composées de représentants des collectivités locales et des EPCI, des contribuables, de la DGFIP (dont les voix seront uniquement consultatives) et, pour la commission départementale des valeurs locatives des impôts directs locaux, du président du tribunal administratif.

Les commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels auront pour principale tâche de définir les secteurs d'évaluation ainsi que les tarifs par catégorie de local. Les commissions départementales des valeurs locatives des impôts directs locaux seront, quant à elles, compétentes en matière de différends survenus entre la première commission et les commissions communales et intercommunales des impôts locaux.

La première constitution de ces deux commissions départementales aura lieu après les élections municipales de mars 2014. Par conséquent, la taxation des impôts directs locaux intégrant les données révisées ne pourra intervenir qu'à compter de 2016.

S'agissant de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, l'article 74 de la loi de finances rectificative pour 2013 permet d'engager

une expérimentation. Cet article résulte d'un amendement du Gouvernement déposé au cours du débat parlementaire à la suite d'une concertation engagée avec les parlementaires et les représentants des principales associations d'élus. Il définit les principes de l'expérimentation, qui a vocation à être conduite à partir de fin 2014 et début 2015 dans cinq départements représentatifs, qui seront désignés par arrêté du ministre chargé du Budget. Dans ce cadre, les principes mis en oeuvre pour la révision des valeurs locatives des locaux professionnels sont repris et adaptés aux spécificités des locaux d'habitation.

Ainsi, la classification actuelle et la notion de local de référence seraient abandonnées au profit d'un classement par tranche de surface (consistance), de l'institution de grilles tarifaires et de secteurs d'évaluation. Les tranches de surfaces s'appuieraient sur des catégories qui existent déjà, par exemple dans les études de l'INSEE. De même, la surface prise en compte se réfèrerait à la surface dite « Carrez », mieux comprise des propriétaires que les équivalences superficielles actuelles, complexes et obsolètes. Chaque secteur d'évaluation correspondrait à un marché locatif homogène, c'est-à-dire à une ou plusieurs communes ou sections cadastrales dans lesquelles les loyers au mètre carré sont compris dans un même décile défini à partir du loyer moyen au mètre carré.

Pour la conduite de cette expérimentation, une déclaration serait souscrite par les propriétaires de locaux d'habitation situés dans les départements d'expérimentation. La déclaration à souscrire permettra de recueillir l'ensemble des informations utiles, y compris des informations permettant d'étudier la faisabilité d'un coefficient correcteur tenant compte de l'état du local (coefficient d'entretien). Elle prendra la forme d'un formulaire papier ou d'une téléprocédure, au choix de l'usager.

L'expérimentation doit faire l'objet d'une évaluation, dans le cadre d'un rapport qui sera remis par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 30 septembre 2015. Le rapport s'attachera à expertiser notamment les conséquences de la révision pour les contribuables, et pour les collectivités locales. Au vu des résultats de l'expérimentation et des enseignements tirés de la généralisation de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, notamment en ce qui concerne les commissions locales, le législateur pourra décider de généraliser la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, qui s'opérera à produit constant.

Les premiers travaux pourraient ainsi intervenir en 2016. L'année 2017 serait consacrée à la fixation des secteurs d'évaluation, des grilles tarifaires et, le cas échéant, des coefficients de localisation voire d'entretien par des commissions locales dont la composition serait prévue par la loi généralisant la révision. Les résultats de la révision pourraient alors être intégrés dans les bases des impôts directs locaux à l'automne 2018.

Les modalités actuelles d'évaluation des locaux d'habitation et d'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties ne seront pas modifiées pendant la durée de l'expérimentation.

◆ 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 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 depuis l'automne 2013, états de notification des bases prévisionnelles de fiscalité directe locale courant 2014).

Comment les communes ont-elles accès aux statistiques issues des rôles d'imposition ?

A 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. Ce document aide les communes à déterminer leur régime d'abattements de taxe d'habitation ;

- 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 trésoriers, 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 direction générale des Finances publiques 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.

◆ Apprécier la richesse fiscale de la commune

Qu'est-ce que le potentiel fiscal ?

Le potentiel fiscal des communes est un indicateur de richesse qui permet d'apprécier les ressources que peut mobiliser une collectivité. Deux 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, cotisation foncière des entreprises).

   Le potentiel fiscal est, pour une autre partie, constitué de produits réels « non potentialisés », s'agissant des ressources sur lesquelles la collectivité n'a pas de pouvoir de taux (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, compensation 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.

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.

En tant qu'indicateur objectif de richesse, le potentiel financier fait l'objet d'une large utilisation. Il est utilisé 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 du complément de garantie de la dotation forfaitaire. Il est également utilisé 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. Les conseils généraux utilisent également le potentiel financier pour déterminer les contributions aux services départementaux d'incendie et de secours pour les communes de moins de 5.000 habitants.

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 »). Les exonérations et les produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères ne sont pas pris en compte dans le calcul de ce potentiel fiscal.

Afin de ne pas donner lieu à une quelconque 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.

L'effort fiscal est 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.

Comment évaluer l'exploitation du potentiel fiscal ?

Une reconstitution des bases, des produits et des taux sur les trois dernières années permet de mesurer les évolutions les plus remarquables et de mieux évaluer l'exploitation du potentiel de chaque collectivité en fonction de ses spécificités démographiques et économiques.

Pour chaque taxe, la distinction entre la part d'évolution des bases due aux variations physiques (prise en compte de nouveaux locaux) et celle relative à la variation nominale (due à l'application du coefficient de revalorisation annuelle au montant de la valeur locative) peut être faite à partir de l'exploitation des documents fiscaux.

L'analyse détaillée par taxe

A partir du document fiscal relatif à la taxe d'habitation de la commune, les différentes valeurs locatives peuvent être distinguées, qu'elles soient imposées, exonérées ou correspondant à des abattements pour charge de famille instaurés par la loi et/ou par la commune. Ce document contient également le nombre de locaux (articles de rôle) et leur nature (résidences principales ou secondaires).

Une comparaison des produits de taxe d'habitation par habitant avec des moyennes de référence est également possible.

A la demande de la commune, la composition du rôle par tranche d'imposition peut faire l'objet d'un développement par les services de la DGFiP.

Tableau des moyennes de référence de 2013 utilisées pour 2014

Taux communaux : Taux moyens et taux plafonds nationaux

		Taux moyens	Taux plafonds
Taxe d'habitation			
Produits :	20 247 219 412 euros	23,88 %	59,70 %
Bases :	84 783 141 084 euros		
Taxe foncière sur les propriétés bâties			
Produits :	16 356 294 561 euros	20,11 %	50,28 %
Bases :	81 352 631 909 euros		
Taxe foncière sur les propriétés non bâties			
Produits :	925 267 072 euros	48,94 %	122,35 %
Bases :	1 890 789 403 euros		
Cotisation foncière des entreprises (1)			
Produits :	6 934 674 098 euros	25,69 %	51,38 %
Bases :	26 993 201 812 euros		

Note : (1) Le taux moyen de CFE retenu pour calculer le taux plafond inclut les EPCI.

L'examen des documents fiscaux relatifs aux *taxes foncières* met en évidence les bases d'imposition, et notamment la part des locaux d'habitation ordinaire ou commerciaux, professionnels et industriels ainsi que la base qui concerne les terres agricoles.

Une comparaison des produits de foncier bâti ou non bâti par habitant avec des moyennes de référence est un complément utile à cette analyse. Le comptable peut également présenter au maire le montant des bases temporairement exonérées qui seront à nouveau imposables l'année suivante.

Concernant la *cotisation foncière des entreprises*, est mise en évidence, grâce au document fiscal, la composition des bases d'imposition : base brute globale, base nette imposée après prise en compte des dispositions législatives entraînant abattements et exonérations. Par ailleurs, le nombre de chantiers de

plus de trois mois sur la commune, ainsi que le nombre d'entreprises soumises à la base minimum, apportent des éléments d'informations complémentaires.

La comparaison du produit de cotisation foncière des entreprises avec des moyennes de référence permet de situer la collectivité par rapport aux moyennes nationales.

L'article 1636B *septies* I du CGI prévoit, pour les communes, un taux plafond de taxe d'habitation et des taxes foncières égal à :

- deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département,
- ou deux fois et demie le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé.

La taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) n'est pas prise en compte pour la détermination du taux moyen de taxe d'habitation. Instituée par 3.546 communes pour 2012, elle représente une ressource incertaine en raison du contentieux qu'elle génère et du fait que les dégrèvements susceptibles d'être prononcés sont à la charge de la collectivité qui a institué la taxe.

La taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB) n'est pas prise en compte pour la détermination du taux moyen de taxe foncière sur les propriétés non bâties. Elle représente plus un transfert de produit lié à la réforme de la taxe professionnelle qu'une ressource dont les collectivités ont la maîtrise, faute pour ces dernières de pouvoir voter son taux.

L'article 1636B *septies* IV du CGI précise que le taux de cotisation foncière des entreprises voté par une commune ne peut excéder deux fois le taux moyen de cette taxe constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes. Pour 2013, ce taux plafond était égal à 51,18%.

Quelles sont les conséquences de l'intercommunalité 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) (les métropoles, la plupart des communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle) et les EPCI à fiscalité additionnelle (la plupart des communautés de communes appliquent, en principe, la fiscalité additionnelle mais peuvent opter pour la FPU).

Dans le cadre de la fiscalité professionnelle unique, à l'instar de ce qui se pratiquait pour la taxe professionnelle, 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.

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 cette 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, dans la mesure où 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. Toutefois, la commune peut parfois disposer d'un pouvoir de modulation du taux de l'abattement.

Exemple : un contribuable qui a un enfant à charge bénéficie, de ce fait, d'un abattement pour charges de famille sur la taxe d'habitation due au titre de son habitation principale.

Les délibérations applicables à chaque commune, au titre d'une année donnée, sont consultables sur le site impots.gouv.fr. Pour accéder aux données**,**

Comment alléger les cotisations de taxe d'habitation des familles et de certaines catégories de contribuables ?

Afin d'adapter l'assiette à la capacité contributive des cotisants, le législateur a institué divers allégements de cotisations au bénéfice des contribuables :

- les contribuables peuvent être exonérés de taxe d'habitation sur la base de critères liés à leurs revenus et à leur âge ou à un handicap ;
- les cotisations de taxe d'habitation sont plafonnées par rapport aux revenus des contribuables, selon un barème qui tient compte des charges de famille. Le contribuable bénéfice alors d'un dégrèvement.

Par ailleurs, deux catégories d'abattements peuvent réduire la valeur locative des logements affectés à l'habitation principale du redevable. Ces abattements sont calculés à partir de la valeur locative moyenne des habitations de la commune (en année N-1). Il s'agit :

- d'un abattement obligatoire pour charges de famille. Le taux de cet abattement peut être majoré par le conseil municipal d'un ou plusieurs points, sans excéder 10 points ;
- d'abattements facultatifs : abattement général à la base, abattement spécial en faveur des personnes de condition modeste et un abattement fixe de 10 % en faveur de certaines personnes handicapées ou invalides.

À noter : la DGFIP dispose d'un outil permettant de simuler l'institution ou la modification du montant de ces divers abattements. A la demande du maire, le comptable peut donc mesurer l'impact sur les recettes communales de l'instauration ou de la modification d'un régime, mais également son impact sur la cotisation individuelle d'un contribuable.

Le calendrier des délibérations à prendre

Les délibérations relatives à la fiscalité directe locale doivent être adoptées, sauf cas particuliers mentionnés ci-après, avant le 1er octobre d'une année pour être applicables au 1er janvier de l'année suivante (art. 1639 A bis-I, 1er alinéa du code général des impôts - CGI). Elles demeurent valables tant qu'elles n'ont pas été modifiées ou rapportées.

Néanmoins, dans les cas suivants, des dates spécifiques pour l'adoption des délibérations ont été prévues par la loi :

- en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), les dates limites sont les suivantes :
- 15 octobre pour les délibérations d'institution, d'exonération, de zonage ou de plafonnement (CGI, art 1639 A *bis* – II.1, 1er alinéa) ;
- 15 janvier de l'année suivant celle de leur création pour les EPCI à fiscalité propre créés *ex nihilo* (CGI, art. 1639 A *bis* – II.1, 2e alinéa) ;
- 15 janvier de l'année suivant celle du transfert de la compétence en matière d'ordures ménagères pour les EPCI à fiscalité propre, lorsque l'arrêté préfectoral relatif à ce transfert est intervenu postérieurement au 15 octobre (CGI, art. 1639 A *bis* – II.1, 3e alinéa) ;
- 15 janvier de l'année suivant celle de leur fusion pour les EPCI avec ou sans fiscalité propre issus de fusion (CGI, art. 1639 A *bis* – III, 1er alinéa) ;
- 31 mars de l'année suivant celle de leur création, pour les communautés de communes souhaitant instituer la TEOM, dès lors que les communes qui ont décidé de la création de la communauté de communes, à l'exclusion de toute autre, étaient antérieurement associées dans un même syndicat de communes percevant la TEOM (CGI, art. 1379-0 *bis* – VI.1.2°, 2ème alinéa) ;
- en matière d'option pour le régime de la fiscalité professionnelle unique : 31 décembre N. Cette date est reportée au 15 janvier N+1 en cas de création ou de fusion d'EPCI prenant effet fiscalement au 1er janvier N+1 (CGI, art. 1379- 0 *bis* – IV, 2e alinéa et art. 1638-0 bis – I, 1er alinéa et II, 1er alinéa).

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 ;

À noter : le comptable de la commune et les services de la DGFiP disposent d'un outil de simulation qui prend en compte tous ces facteurs et facilite la prise de décision des communes. Cet outil contrôle le non-dépassement des taux plafonds déterminés pour chaque taxe. Il vérifie également que les règles de lien entre les taux sont respectées : encadrement de l'évolution des taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties et de cotisation foncière des entreprises en fonction de l'évolution du taux de taxe d'habitation ou, pour la cotisation foncière des entreprises, du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

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 :

- L'outil de simulation offre la possibilité de ne proposer qu'un, deux ou trois taux (sur les quatre taux qui doivent normalement être votés) : le ou les taux manquants sont automatiquement calculés, afin de parvenir au produit fiscal que la commune souhaite obtenir ;
- L'outil de simulation vérifie le respect des règles encadrant le vote des taux.

Le cas échéant, il offre la possibilité de simuler les effets de l'option pour un régime dérogatoire d'encadrement des taux.

Quel appui le comptable peut-il apporter au conseil municipal en matière de fiscalité locale ?

Les comptables publics, 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.

1. La définition d'une politique fiscale mise en œuvre à travers les abattements et exonérations : la législation fiscale relative aux abattements et exonérations (soutien à certaines activités, modulation de la fiscalité des ménages) est présentée annuellement pour permettre l'adoption des délibérations, selon le cas, avant le 1er ou le 15 octobre pour prise en compte sur les impositions de l'année suivante.

2. L'optimisation des taux d'imposition. Dans le cadre de son offre de services aux collectivités locales, la DGFiP leur communique :

   - 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, les bases prévisionnelles d'imposition. Les états de notification 1259 comportent les informations nécessaires au calcul des recettes fiscales (bases prévisionnelles des impôts directs locaux, montants de la CVAE, de la TASCOM et des IFER, montant des allocations versées par l'État en compensation d'exonérations fiscales).

   À partir de ces informations, le comptable public peut réaliser des simulations en matière de taux d'imposition, afin d'assurer le respect des règles complexes d'encadrement de ces taux.

3. L'analyse d'ensemble de la fiscalité directe locale : 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.

4 Les conséquences fiscales de l'intercommunalité : les comptables publics sont en mesure de conseiller les élus sur les conséquences fiscales de la création d'un EPCI, de l'intégration de nouvelles communes à un EPCI et de la sortie de communes d'un EPCI.

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. La fixation des taux de cotisation foncière des entreprises et de taxe foncière sur les propriétés non bâties peut ainsi dépendre de l'évolution du taux de taxe d'habitation ou de celle du taux moyen pondéré de taxe d'habitation et des taxes foncières.

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.

Plafonnement des taux d'imposition : Le taux de la cotisation foncière des entreprises voté par une commune ne peut excéder deux fois le taux moyen de cette taxe constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes (article 1636 B *septies* IV du CGI).

Les taux votés par les conseils municipaux ne peuvent excéder, pour la taxe d'habitation et les taxes foncières, le plus élevé des taux suivants (article 1636 B *septies* du CGI) :

- deux fois et demi le taux moyen constaté l'année précédente pour l'ensemble des communes du département,
- deux fois et demi le taux moyen constaté l'année précédente pour l'ensemble des communes au niveau national.

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 : Pour une collectivité (un EPCI) habilitée à voter ses taux d'imposition, produit des bases d'imposition effectives de l'année d'imposition par le(s) taux d'imposition voté(s) pour l'année d'imposition par cette collectivité (cet EPCI).

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.

Revenu fiscal de référence : montant net des revenus et plus-values retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Il est utilisé pour déterminer si une personne peut ou non bénéficier des abattements, exonérations et dégrèvements de taxe foncière ou de taxe d'habitation prévus aux articles 1391, 1391 B, 1411, 1414 et 1414 A du CGI.

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.

Obtenir des subventions

◆ 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).

Les subventions versées par l'État

Les subventions de fonctionnement

Le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Économie et des finances peuvent décider, sur les crédits ouverts au budget du ministère de l'Intérieur, d'attribuer une subvention exceptionnelle aux communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières (article *L. 2335-2* du CGCT). A cet effet, une circulaire annuelle du ministre de l'Intérieur demande aux préfets de recenser les communes connaissant de telles difficultés financières.

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 oeuvre des mesures de redressement proposées par la chambre n'ait pas permis de rétablir l'équilibre budgétaire au cours de l'exercice concerné.

Les subventions d'investissement

Le versement des subventions de l'État aux communes est encadré par les dispositions du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

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 ne soit complet et que le service de l'État compétent n'en ait accusé réception.

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 5% 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 excéder 80% du montant prévisionnel de la subvention.

Enfin, le montant de la subvention de l'État ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80% du montant prévisionnel de la dépense subventionnable engagée par le demandeur. Les aides publiques visées sont les subventions de l'État et de ses établissements publics ainsi que les aides de l'Union européenne, des organisations internationales, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Les subventions versées par le département et la région

Le département peut contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes (I de l'article L. 1111-10 du CGCT).

La région peut contribuer au financement des opérations d'intérêt régional des communes (II de l'article L. 1111-10 du CGCT).

Toutefois, lorsque la commune est maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, elle doit assurer une participation minimale au financement de ce projet. Cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20% du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet (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, pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine, ainsi que pour les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques.

En outre, 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).

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 métropoles (article L. 5217-8 du CGCT), 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, les syndicats intercommunaux exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité sont également autorisés, à titre dérogatoire, à verser des fonds de concours à leurs communes membres.

Article L. 5212-26 du CGCT

Destinés à financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement public local, ces fonds de concours ne peuvent être versés qu'après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et du conseil municipal concerné. Leur montant total ne peut excéder les trois quarts du coût hors taxes de l'opération concernée.

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 supportée par les communes sur leurs dépenses réelles d'investissement et non récupérable par la voie fiscale. Cinq conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'une dépense d'investissement puisse ouvrir droit à une attribution du FCTVA : - la commune doit être propriétaire de l'équipement pour lequel cette dépense a été engagée ; - elle doit être compétente pour agir dans le domaine concerné ; - la dépense doit avoir été grevée de TVA ; - 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 ; - la dépense ne doit pas être relative à un bien cédé. Les attributions au titre du FCTVA sont en principe versées deux ans après la réalisation de la dépense éligible.	Préfecture

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 : - 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) ; - 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 : - 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) ; - 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) ; - 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

Sigle	Dénomination	Communes éligibles	Objet	Service à contacter
ACSÉ	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances	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.	DDCS
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 : - maîtrise des déchets ; - lutte contre le changement climatique ; - maîtrise de l'énergie dans les bâtiments ; - urbanisme et aménagement durables ; - transports et déplacements ; - utilisation des énergies renouvelables ; - consommation durable.	ADEME
Agence de l'eau	Agence de l'eau	Toutes les communes	Subventions destinées à soutenir les actions menées en matière de : - réduction ou traitement des pollutions (études et travaux : réseaux d'assainissement, station d'épuration, assainissement non-collectif, méthodes alternatives au désherbage chimique) ; - 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) ; - 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) ; - 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) ; - connaissance du domaine de l'eau et des milieux aquatiques (études générales, réseaux de surveillance du milieu naturel) ; - 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) ; - 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
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 classés en zone urbaine sensible et des quartiers d'habitat ancien dégradé.	DDT
CNDS	Centre national de développement du sport	Toutes les communes	Subventions destinées à financer la construction et la rénovation des équipements sportifs.	DRJSCS
FACE	Fonds d'amortissement des charges d'électrification	Communes maîtres d'ouvrage de travaux d'électrification rurale	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 général

AIDES EUROPÉENNES

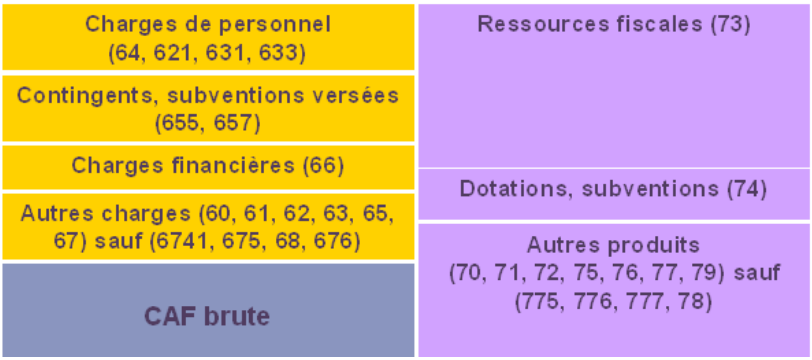
Sigle	Dénomination	Communes éligibles	Objet	Service à contacter
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural	Communes rurales	Subventions destinées au financement d'actions en matière de : - compétitivité de l'agriculture, des productions alimentaires et de la sylviculture ; - gestion de l'espace rural et de l'environnement ; - qualité de la vie et diversification des activités économiques dans les zones rurales ; - conception de stratégies locales intégrées et réalisation concrète d'actions par des partenaires publics et privés locaux.	DIRECCTE
FEDER	Fonds européen de développement régional	Toutes les communes	Subventions destinées au financement d'actions en matière de : - compétitivité régionale et emploi : innovation et économie de la connaissance, environnement et prévention des risques, accès aux services de transport et de télécommunications d'intérêt économique général, dimension urbaine ; - coopération territoriale européenne : développement d'activités économiques, sociales et environnementales transfrontalières (transport, innovation, télécommunications, etc).	Préfecture de région Conseil régional
FSE	Fonds social européen	Toutes les communes	Subventions destinées au financement d'actions en matière de : - adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques ; - accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ; - cohésion sociale, inclusion sociale et lutte contre les discriminations ; - investissement dans le capital humain et la mise en réseau, l'innovation et les actions transnationales.	DIRECCTE

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 fin 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.



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 amortissement, de la notion d'excédent dégagé par la section de fonctionnement dans la construction budgétaire.

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 manoeuvre dans le fonctionnement courant de la collectivité.

Pour aller plus loin : 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
			Endettement MLT	30	
	FDR	**50**			
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, avec le soutien des directions départementales des Finances publiques, selon des modalités adaptées à votre besoin d'expertise.

◆ Pour caractériser l'évolution dans le temps des grands équilibres financiers et des marges de manœuvre : l'analyse financière rétrospective

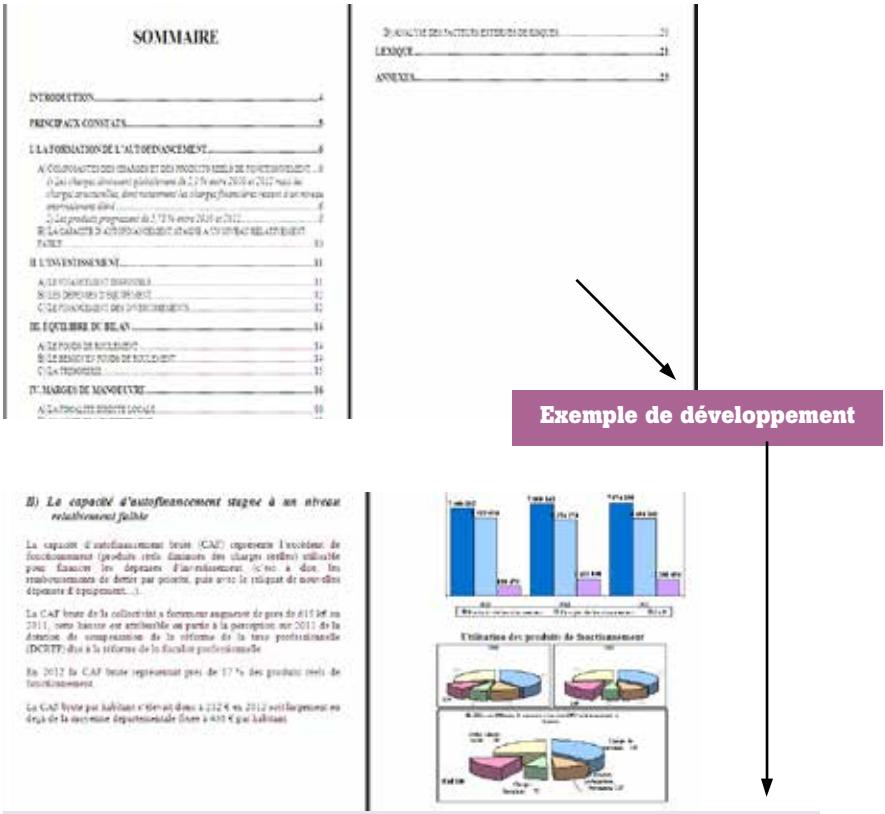
Ce type d'analyse peut être mené par le comptable, à la demande du maire, sur une période longue (les trois derniers exercices clos, en général) et sur deux champs différents selon les besoins :

- 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-dessous. Vous pouvez également bénéficier d'une présentation orale des principaux constats par votre comptable.

A 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.

Exemple de sommaire d'une analyse financière rétrospective



A 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 en matière d'abattements pratiqués.

Les présidents de groupements à fiscalité propre bénéficient des mêmes prestations que les maires, concernant la situation financière de ces établissements.

◆ 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.

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.

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.).

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.

POPULATION / 2 776 habitants
RÉGIME FISCAL : FPU – STRATE : de 2 000 à 3 499 habitants

FONCTIONNEMENT

	Montant en euros	Montant en euros par hab. pour la catégorie démographique			
		Commune	Département	Région	National
Total des produits de fonctionnement = A	2 636 844	950	872	775	887
dont : Produits de fonctionnement réels	2 554 025	920	858	758	862
dont : Impôts locaux	902 158	325	355	299	344
Fiscalité resersée par les GFP	919 633	331	110	98	127
Autres impôts et taxes	30 196	11	26	30	45
Dotation globale de fonctionnement	346 375	125	162	175	183
Total des charges de fonctionnement = B	2 447 447	882	752	645	710
dont : Charges de fonctionnement réelles	2 247 142	809	719	622	675
dont : Charges de personnel (montant net)	1 178 243	424	403	307	326
Achat et charges externes (montants nets)	376 020	136	160	185	211
Charges financières	157 565	57	42	28	28
Contingents	139 211	50	21	33	35
Subventions versées	227 726	82	61	36	40
Résultat comptable = A - B = R	189 398	68	120	130	177
Capacité d'autofinancement brute = CAF	306 884	111	140	136	187

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, et donc d'équilibre budgétaire, spécifiques.

Intitulé des rubriques	Montant en euros	Montant en euros par habitant	% BA/total
DETTE			
Encours total de la dette au 31 décembre	5 723 033	2 062	50
dont encours des dettes bancaires et assimilées	5 674 184	2 044	51
dont encours des dettes bancaires SPIC	1 012 859	365	18
Annulées des dettes bancaires et assimilées (1)	655 328	236	30
dont annuités SPIC	64 145	23	10

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.

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.

Modèle de fiche AEFF agrégée

		Montant en euros par habitant pour		
Montant en euros	Intitules 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'État	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			
3 600 000	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. Les 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
				Commune de 1 221 à 55 000 habitants Commune de 501 à 1 200 habitants Commune 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
				Commune de 1 221 à 55 000 habitants Commune de 501 à 1 200 habitants Commune de moins de 500 habitants
Total 70875 =	**28 514 968**	**Total 62876 =**	**28 514 968**	**Aucune discordance**

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 possible : par l'endettement, par prélèvement sur le fond 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 du comptable 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 différents scénario 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.

Pour apprécier la performance de la gestion financière au cours de l'exercice : le tableau de bord de l'élu

Ce service, disponible à partir d'une connexion Internet via le portail de la gestion publique de la DGFiP, 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 princi-

pal 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 13 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.

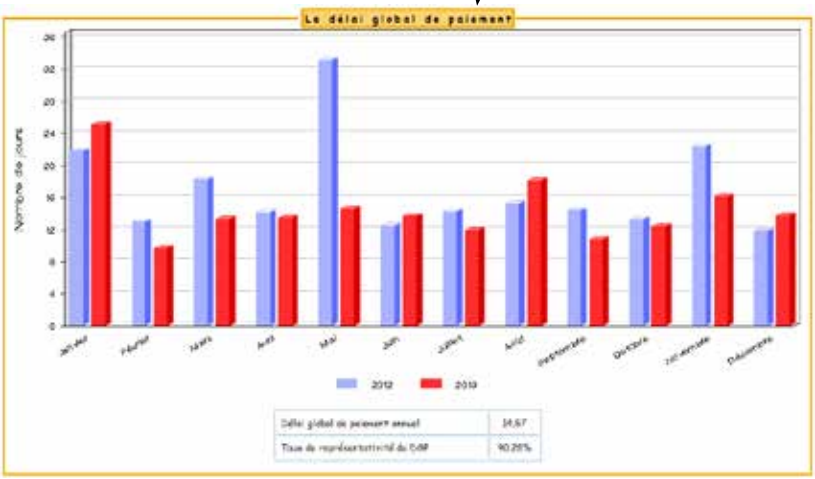
Pour bénéficier de cet outil, il suffit au maire de se rapprocher de son comptable qui l'accompagnera à la fois dans la procédure d'habilitation au portail de la gestion publique et dans l'utilisation optimale du tableau de bord.

Modèle de tableau de bord de l'élu

Tableau de synthèse

		Déc 2018	Déc 2019	2020
Suivi de la dépense	Nombre de lignes de mandats émises	6388	6442	6442
	Délai global de paiement	14.57	17.16	17.16
	Taux de représentativité du DGP	90.25%	94.06%	94.06%
	Délai de paiement du comptable	3.71	5.13	5.13
	Part des mandats à juste date (en nombre)	22.02%		
	Part des mandats à juste date payés dans les délais (en nombre)	24.96%		
Recouvrement des produits locaux	Nombre de lignes de titres émises	2392	4553	4553
	Taux de recouvrement par collectivité exercice courant	70.46%	71.88%	71.88%
	Taux de recouvrement par collectivité exercice précédent	99.11%	99.09%	99.09%
	Taux de recouvrement par produit			
	Moyens d'encaissement en montants et en nombre cumulés			
	Montant moyen des actes de poursuites	118	197	197
Gestion	Taux de consommation des dépenses de fonctionnement réel	85%	86%	90%
	Taux de consommation des dépenses d'investissement réel	70%		63%
	Suivi des opérations à régulariser en dépense (nombre/montant)	0/0	1/8687	1/8687
	Suivi des opérations à régulariser en recette (nombre/montant)	31/819030	24/661100	24/661100

Exemple de restitution graphique



Actif : A 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. A 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 dettes avec son seul autofinancement.

Endettement : Les ratios de dette sur la capacité d'autofinancement (CAF), ou sur les produits de fonctionnement réels, permettent d'apprécier la solvabilité de la commune, à savoir sa capacité à rembourser ses dettes financières à partir soit de ses produits de fonctionnement, soit de l'excédent dégagé en fonctionnement. L'interprétation doit tenir compte des éventuelles autres ressources qui peuvent exister pour rembourser 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 (acquisition 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.

6 RESPECTER LES REGLES JURIDIQUES EN VIGUEUR

RESPECTER LES RÈGLES JURIDIQUES EN VIGUEUR

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, aux marchés et aux accords-cadres, à l'exception des conventions relatives à des marchés et à des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret, ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;
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 1er et 2e 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 demander communication des autres actes pris par les autorités communales à tout moment. Le cas échéant, il peut également déférer ces actes au tribunal administratif en cas d'illégalité dans un délai de deux mois à compter de la date de leur communication.

Article 72 de la Constitution

Articles L. 2131-1 à L. 2131-6 du CGCT

Ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009

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, dont 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.

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.

Pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics locaux, les établissements de coopération intercommunale (EPCI), c'est la possibilité de :

- télétransmettre à la préfecture à tout moment de la journée les actes soumis au contrôle de légalité (arrêtés et délibérations avec leurs annexes, contrats, etc.) avec la possibilité d'annuler un envoi en cas d'erreur ;
- recevoir en temps réel, l'accusé de réception qui rend l'acte exécutoire, sous réserve des formalités de publication et de notification. Les communes qui décident de télétransmettre tout ou partie de ses actes soumis au contrôle de légalité doivent :
- prendre contact avec les tiers de télétransmission homologués par le Ministère de l'intérieur ;
- autoriser par une délibération le représentant de la commune à recourir à la télétransmission et à signer le marché avec le tiers de télétransmission et la convention avec la préfecture ;
- passer un marché (en général un marché à procédure adaptée) avec le tiers de télétransmission homologué retenu par la commune ;
- signer une convention avec le préfet du département comportant notamment (art. R. 2131-3 du CGCT) :
- la date de raccordement de la collectivité territoriale, de l'EPCI ou de l'EPL à la chaîne de télétransmission ;
- la nature et les matières des actes transmis par voie électronique ;
- les engagements respectifs de la collectivité et du préfet pour l'organisation et le fonctionnement de la télétransmission ;
- la possibilité, pour la collectivité, de renoncer à tout moment à la transmission par voie électronique et les modalités de cette renonciation.

La télétransmission des actes

La transmission par voie électronique des actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire ou à une obligation de transmission au représentant de l'État : le système d'information @ctes

Description du système d'information @ctes

Le système d'information @ctes a vu le jour au début des années 2000, sous l'effet d'une double prise de conscience : la nécessité de faire entrer l'administration dans la « modernité » électronique et celle de recentrer l'activité des fonctionnaires de l'État sur les tâches les plus valorisantes constituant leur cœur de métier en les déchargeant des activités matérielles annexes.

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.

ACTES (ou « @ctes »), qui signifie « Aide au Contrôle de légaliTé dématEriaLiSé », désigne à la fois :

- le système d'information régalien visant à dématérialiser la transmission par les collectivités des actes soumis au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire du représentant de l'État ;
- 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'adressait initialement aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics locaux et aux groupements au sens du CGCT (catégorie auxquels appartiennent notamment les établissements publics de coopération intercommunale). À ce « cœur de cible » se sont ajoutées de leur propre initiative, des sociétés d'économie mixte locales (SEML), des sociétés publiques locales (SPL) et des associations syndicales de propriétaires, ces entités ayant été convaincues de la commodité d'un process dématérialisé pour adresser au représentant de l'État des actes soumis à un contrôle sui generis (associations syndicales autorisées, associations foncières urbaines autorisées) ou à une simple obligation de transmission.

Le système d'information @ctes permet aux communes de télétransmettre tous les actes soumis au contrôle de légalité, dont les actes réglementaires, les actes individuels, les actes contractuels et les délibérations parmi lesquelles figurent les actes budgétaires (c'est-à-dire toutes les délibérations adoptant le budget primitif, les décisions modificatives, le compte administratif et les budgets supplémentaires, auxquelles doivent être annexées les maquettes

budgétaires dûment renseignées[1]). 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 qui contribue à rendre l'acte exécutoire (sous réserve des formalités de publication et de notification).

Par ailleurs, le système d'information s'interface très facilement avec tous les outils bureautiques, 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 la 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.

L'application mise à la disposition des agents des services déconcentrés de l'État permet en effet d'automatiser des signalements divers tels que le caractère prioritaire de l'acte télétransmis. S'y ajoutent les fonctionnalités de computation automatique des délais de recours (y compris leur prorogation en cas d'envoi de courriers de demande de pièces complémentaires ou de lettres d'observations ayant valeur de recours gracieux) et la dispense de l'envoi par courrier ou par chauffeur de l'accusé de réception, ou de l'exemplaire de l'acte tamponné valant accusé de réception.

[1] Rappelons à ce sujet que ces maquettes télétransmises en annexe de la délibération sont envoyées, soit sous format informatique PDF, auquel cas elles sont traitées sur l'application @ctes, de même que la délibération à laquelle elles sont annexées, soit sous format XML, auquel cas elles sont traitées par le module Actes Budgétaires.

Les communes qui décident de télétransmettre tout ou partie de leurs actes doivent :

- sélectionner, après recherche de l'offre la plus avantageuse et dans le respect du droit de la concurrence, l'un des opérateurs de télétransmission agréés par le Ministère de l'Intérieur (liste consultable sur le portail de l'État au service des collectivités territoriales à la rubrique « Dématérialisation », « ACTES », « Autres infos sur ce thème », « ACTES : La liste des dispositifs homologués ») ;
- déléguer au maire, par délibération du conseil municipal, la faculté de recourir à la télétransmission et de signer, d'une part, un marché avec un opérateur de télétransmission et, d'autre part, une convention de télétransmission avec la préfecture ;
- passer un marché avec l'opérateur de télétransmission agréé retenu par la commune ;
- signer une convention avec le représentant de l'État dans le département (décret n° 2005-324 du 7 avril 2005 pris en application de l'article 139 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

Textes applicables pour les communes : articles L. 2131-1 et R. 2131-1 à R. 2131-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

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 agréés, 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 »*.

Le recours au dispositif de télétransmission homologué, via un opérateur de télétransmission agréé, s'effectue par la voie d'un marché public passé avec l'opérateur qui en assure l'exploitation, marché qui, compte tenu de son montant, prend le plus souvent la forme d'un marché à procédure adaptée. 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. Les communes peuvent également contractualiser avec un « opérateur de mutualisation[2] », lequel aura négocié en amont au plus bas prix le coût de ce service de télétransmission) pour le compte des communes qui lui sont raccordées.

Définition d'un opérateur de télétransmission

Un opérateur de télétransmission (appelé jusqu'à présent « tiers de télétransmission ») est une personne morale de droit public ou privé, fournisseur de services de télétransmission, et agréée par le ministère de l'intérieur, exploitant et mettant à disposition des communes qui le souhaitent un dispositif de télétransmission homologué.

Tout opérateur de télétransmission agréé par le ministère de l'intérieur signe une convention de raccordement avec ce dernier. C'est en vertu de cette convention qu'il est autorisé à retransmettre 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.

Définition d'un opérateur de mutualisation

Outre les opérateurs de télétransmission qui sont agréés par le ministère de l'intérieur, l' « écosystème » @ctes s'est enrichi d'un nouvel acteur local non mentionné dans le cahier des charges du système d'information @ctes approuvé par l'arrêté du 26 octobre 2005 modifié : les opérateurs de mutualisation, encore appelés « mutualisateurs » ou « concentrateurs ».

Les opérateurs de mutualisation ont vocation à accompagner les collectivités territoriales dans leur mutation vers l'administration électronique dans le cadre d'un projet global, en leur mettant à disposition des prestations sous

[2] Cf. ci-après.

formes d'infrastructures ou de services informatiques mutualisés. Les services offerts à plusieurs communes peuvent consister :

- à négocier avec un opérateur de télétransmission pour les y raccorder, dans le but de leur faciliter l'accès à des systèmes d'information de l'État tels que @ctes[3] ;
- à mettre à leur disposition des logiciels métiers spécifiques (traitement des délibérations, dématérialisation des marchés publics, etc.) ;
- à leur proposer une prestation d'accompagnement au changement.

Ces organismes peuvent être mis en place par les départements, voire par les régions sous des statuts variés : centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale, syndicats de communes, syndicats mixtes, agences créées par les conseils généraux, sociétés publiques locales…

Il n'est pas douteux que le développement du système d'information @ctes ne doive beaucoup à l'apparition dans son écosystème de cette nouvelle catégorie d'opérateurs. Il est néanmoins évident qu'elle ne doit pas conduire à augmenter les coûts de la télétransmission pour les communes émettrices ; son intérêt principal réside au contraire dans la baisse des coûts qu'elle permet par une mutualisation intelligente des achats et des infrastructures mises à disposition, selon un modèle économique adapté.

Les opérateurs de mutualisation doivent être homologués Référentiel général de sécurité (RGS), conformément aux dispositions du décret du 2 février 2010. Le nouveau cahier des charges qui sera adopté en 2014 précisera les modalités de l'agrément qu'ils devront solliciter.

Les opérateurs de mutualisation doivent mettre en place un niveau de sécurité suffisant afin de ne pas courir le risque d'altérer le niveau de sécurité du système d'information @ctes. Les conditions de mise en œuvre de leurs responsabilités vis-à-vis des communes et vis-à-vis des opérateurs de télétransmission seront également précisées dans le futur cahier des charges.

[3] Mais aussi, Sylae – SYstème de Libre Accès des Employeurs – ou le téléservice www.reseaux-et-canalisations.gouv.fr mis en place par INERIS par exemple).

La convention passée par la commune avec la Préfecture

Concrètement, les communes volontaires signent avec le représentant de l'État territorialement compétent une convention récapitulant la date de démarrage du processus, les données concernant l'opérateur de télétransmission agréé[4] et s'il y a lieu, les données relatives à l'opérateur de mutualisation, la nature et le périmètre (matière choisies) des actes concernés par la 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, les modalités de renonciation par la commune à la transmission par voie électronique, etc.

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 (même si ces deux « collectivités » ont contracté avec le même opérateur de télétransmission[5]).

Une convention type de télétransmission et des modèles types d'avenants à cette convention sont consultables sur le portail de l'État au service des collectivités locales : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/actes#resume, à la rubrique « Dématérialisation », « ACTES », « ACTES, en résumé, comment ça marche ? » (« Convention avec le préfet du département »).

En cas de problème grave et persistant, le préfet peut suspendre la télétransmission et de son côté la commune peut y renoncer.

La délibération préalable

De la même façon que le maire doit avoir délégation de son conseil municipal pour signer un marché avec un opérateur de télétransmission, il doit être préalablement autorisé par son conseil à signer la convention de télétransmission

[4] Y compris celles relatives à l'homologation de son dispositif.

[5] Et ceci même pour les établissements publics locaux de communes de moins de 3 500 habitants qui peuvent utiliser, pour la télétransmission, les certificats d'authentification de leur commune de rattachement. La personne qui, dans les deux collectivités, est habilitée à télétransmettre pour ces deux émetteurs utilisera le même certificat d'authentification utilisateur, que ce soit pour télétransmettre au nom de la commune ou au nom de l'établissement public local. De même, en cas de secrétaire de mairie employé par plusieurs communes, cette personne pourra utiliser le même certificat d'authentification utilisateur, quelle que soit la commune émettrice de l'acte télétransmis.

avec le représentant de l'État, sous peine de la voir considérée par le juge comme nulle et non avenue[6].

La convention de télétransmission entre l'émetteur et la préfecture doit être signée après signature du contrat passé entre l'émetteur et l'opérateur de télétransmission agréé ; la convention signée avec le représentant de l'État doit en effet mentionner, non seulement les coordonnées de l'opérateur de télétransmission choisi mais également la date du contrat passé avec lui. Il est souhaitable que ce contrat soit annexé à la convention passée entre la commune et la préfecture.

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 par à la commune émettrice par le système d'information @ctes constitue un élément tendant à établir le caractère exécutoire des actes télétransmis[7].

Tenue du registre des délibérations sur support numérique

Les délibérations du conseil municipal doivent être inscrites dans un registre papier conforme aux prescriptions réglementaires *« quel que soit le mode de transmission de ces délibérations au préfet ».* L'article R. 2121-9 du CGCT prévoit que la tenue des registres des délibérations peut *« être organisée à titre*

[6] Cf. Jurisprudence CE, 9 mai 1990, Commune de Lavaur, req. 72384). Les actes inexistants sont des actes qui sont entachés d'une illégalité telle qu'ils sont nuls et non avenus. Le préfet est recevable à les déférer au juge administratif sans condition de délai. Ainsi en est-il pour une prétendue délibération du conseil municipal qui émane du maire et qui décide l'acquisition d'un château par la commune alors même que cette question a été évoquée lors d'une séance du conseil municipal dès lors que l'assemblée délibérante n'a pris position ni sur le principe de cette acquisition ni sur ses modalités.

[7] L'article L. 2131-1 du CGCT prévoit que : « Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes ».

complémentaire sur support numérique. L'exemplaire sur support numérique a alors valeur de copie ».

Archivage des actes

Le système d'information @ctes possède les capacités informatiques susceptibles d'assurer à terme un stockage des documents mais il n'a pas vocation à servir de plateforme d'archivage.

La conservation des archives par les communes émettrices relève de la responsabilité de ces collectivités territoriales (article L. 212-6 du code du patrimoine[8]). Il n'appartient pas au ministère de l'intérieur de se substituer aux communes dans leurs obligations d'archivage.

Code de bonne conduite à l'attention des émetteurs

La transmission des actes des communes au représentant de l'État, telle que prévue aux articles L. 2131-1 et R. 2131-1 à R. 2131-4 du CGCT, est effectuée sous la responsabilité du maire.

Quel que soit le mode de transmission, il revient à ce dernier de veiller à ce que ces actes soient transmis au représentant de l'État dans le département accompagnés de l'ensemble de leurs annexes, en un seul envoi (sauf cas de demande de pièces complémentaires, et sous réserve de l'allotissement des marchés publics évoqué ci-après).

Lors de la codification des actes télétransmis par identification du code « matière » dans la nomenclature @ctes, les communes émettrices sont incitées à rechercher une catégorisation juridique (marchés publics, police administrative...) ; les matières 8 (Domaines de compétences par thèmes) et 9 (Autres domaines de compétences) figurant dans cette nomenclature ne doivent être utilisées que de façon subsidiaire. Quand, pour des opérations complexes, un acte peut concerner différentes « matières » (patrimoine, urbanisme, service public particulier, etc.), dont celle de marché public[9], cette dernière doit prévaloir.

---

[8] L'article L. 212-6 du code du patrimoine dispose que : « Les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives. Elles en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur. »

[9] Ou de délégation de service public.

Enfin, il est demandé aux communes émettrices, lors de la constitution des fichiers à télétransmettre, d'éviter autant que possible les logos, les images, les photos et les mises en forme colorées qui sont fortement consommateurs de bande passante sur des réseaux de télétransmission.

Signature manuscrite et signature électronique

Conformément aux dispositions de l'article 1316-4 du Code civil, « La signature nécessaire à la perfection d'un acte juridique identifie celui qui l'appose. Elle manifeste le consentement des parties aux obligations qui découlent de cet acte. Quand elle est apposée par un officier public, elle confère l'authenticité à l'acte.

Lorsqu'elle est électronique, elle consiste en l'usage d'un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache. La fiabilité de ce procédé est présumée, jusqu'à preuve contraire, lorsque la signature électronique est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte garantie, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

Par ailleurs, l'article 8 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives précise qu'une signature électronique *« n'est valablement apposée que par l'usage d'un procédé, conforme aux règles du référentiel général de sécurité mentionné au I de l'article 9, qui permette l'identification du signataire, garantisse le lien de la signature avec l'acte auquel elle s'attache et assure l'intégrité de cet acte ».* En aucun cas la reproduction graphique d'une signature manuscrite sur support électronique ne peut satisfaire à cette exigence.

Une signature manuscrite reproduite graphiquement sur un support électronique ne peut donc être considérée comme une véritable signature électronique.

Les seuls documents originaux qu'il est possible de télétransmettre sur @ctes, sont ceux qui ont été conçus nativement de façon électronique et signé électroniquement. Il est possible de télétransmettre sur @ctes un document signé de façon électronique, mais il n'est pas exigé pour l'instant que les actes télétransmis sur le système d'information soient signés électroniquement. Il n'est donc pas exigé que soient télétransmis des actes originaux.

Les copies **non signées** d'actes originaux sont parfaitement acceptés dans le système d'information @ctes, le maire étant responsable de leur conformité à l'acte original.

Plusieurs sortes de copies d'actes peuvent être télétransmises :

- La copie non signée d'un acte conçu de façon électronique et signé de façon électronique (Dans ce cas de figure, si l'acte envoyé était signé électroniquement, il serait réputé original)[10] ;
- L'état originel de l'acte conçu de façon électronique, avant d'être imprimé pour être signé par l'autorité de façon manuscrite. Dans ce cas, il est préférable (pour des raisons techniques et d'organisation du travail) que l'acte originel soit envoyé sans reproduction de la signature. En effet, il ne servirait à rien d'envoyer sur @ctes la version signée manuscritement et scannée à seule fin de faire figurer au bas de l'acte la reproduction graphique de la signature manuscrite, cette reproduction ayant une valeur juridique quasi nulle[11]. Selon la doctrine juridique, la reproduction de la signature ne constitue qu'un commencement de preuve de l'identité du signataire ;
- La copie scannée d'un acte conçu sur papier, signé à la main et scanné pour être adressé sur @ctes. Dans ce cas, il est normal que l'acte télétransmis porte la reproduction graphique de la signature même si, comme il est évoqué plus haut, la reproduction de la signature ne constitue qu'un commencement de preuve de l'identité du signataire.

Dans tous les cas, il faut que figurent lisiblement au bas de l'acte télétransmis le nom, le titre (conseiller municipal, par exemple) et la fonction (adjoint au maire en charge des affaires scolaires, par exemple) de son auteur.

Il suffit, pour satisfaire aux exigences de légalité au regard de l'exigence de compétence de l'auteur de l'acte, que la commune soit en mesure de présenter à la demande du préfet ou du tribunal administratif un original de l'acte dûment signé, électroniquement, si l'acte original est sur support électronique, ou signé de façon manuscrite, si l'acte original est sur support papier.

[10] Précisons qu'un original sur support électronique, donc signé électroniquement, rematérialisé pour être signé de façon manuscrite pourrait encourir la qualification de « faux en écriture publique » de la part d'un juge.

[11] Précisons cependant que les demandes des préfectures peuvent varier selon les départements.

La signature électronique n'est pas encore exigée dans le système d'information @ctes, mais les communes qui le souhaitent sont encouragées à signer électroniquement les actes qu'elles envoient au représentant de l'État ; cela permet d'anticiper sur les évolutions ultérieures de ce système d'information.

Que l'acte original, destiné à être télétransmis sur @ctes, ait été signé de façon manuscrite (si l'original est rédigé sur support papier, puis scanné en vue de sa télétransmission) ou qu'il ait été signé de façon électronique (pour les actes conçus dès l'origine de façon électronique), la signature du document original doit avoir été, dans tous les cas, apposée par une autorité compétente.

Dématérialisation des actes de la commande publique

La dématérialisation des actes soumis au contrôle de légalité est sans effet juridique sur la composition du dossier télétransmis aux services de l'État: cette règle vaut aussi pour les marchés publics et les délégations de service public. Même si, dans la pratique, la télétransmission tend à induire une plus grande sélectivité dans le choix des documents envoyés, la composition du dossier soumis aux services de contrôle de la légalité doit toujours répondre aux exigences du CGCT et du CMP.

Rappelons que l'article 56 du code des marchés publics (CMP) impose la passation dématérialisée (dossier de consultation et remise des offres) des marchés de fournitures de matériels et de services informatiques d'un montant supérieur à 90 000 euros HT. Concernant les autres marchés d'un montant supérieur au seuil susmentionné, le pouvoir adjudicateur ne peut pas refuser une offre qui lui est parvenue par voie électronique. De plus, « le pouvoir adjudicateur peut imposer la transmission des candidatures et des offres par voie électronique » pour un marché en particulier.

La commune doit conserver tous les originaux de ses actes de commande publique. Elle ne peut donc transmettre au contrôle de légalité que des copies.

Le système d'information @ctes sera en mesure de recevoir des fichiers électroniques jusqu'à 150 Mégaoctets au cours de l'année 2014.

La transmission des marchés publics par lots

L'article 10 du CMP fait du découpage d'un marché en lots séparés la règle et du marché unique l'exception. Le deuxième alinéa de l'article 10 dispose que *« les candidatures et les offres sont examinées lot par lot ».* S'agissant de

l'envoi des marchés allotis, le code des marchés publics ne précise pas si les lots doivent être envoyés séparément ou de façon groupée (ce qui serait d'ailleurs impossible dans le cas d'un lot déclaré infructueux). C'est pourquoi les émetteurs qui le souhaitent peuvent télétransmettre les marchés allotis par lot.

Il ressort de ces dispositions que chaque lot constitue un marché séparé (matérialisé notamment par un numéro de marché différent).

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). C'est ainsi qu'en vertu de ce texte, aucun certificat d'authentification du type PRIS ne peut plus être déployé depuis le 19 mai 2013.

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[12] RGS**** (RGS 2 étoiles), pour télétransmettre les actes (et non pour leur signature) afin de garantir la sécurité[13] 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.

[12] 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.

[13] 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.

Le propre des certificats d'authentification et/ou de signature (il existe des certificats ayant ce double usage) 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.

La liste des fournisseurs de certificats qualifiés au sens du RGS est publiée sur le site de l'organisme de qualification habilité par l'ANSSI, la société LSTI, à l'adresse : http://www.lsti-certification.fr/images/liste_entreprise/RGS.pdf

Les certificats d'authentification RGS** et les certificats serveur RGS*[14] peuvent servir aux communes émettrices pour s'authentifier auprès d'autres systèmes d'information nécessitant l'acquisition d'un certificat de même catégorie et de même niveau ; l'investissement consenti pour leur acquisition est donc facile à amortir.

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.

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. 61, M. 71 fonction). La présentation ainsi que le plan de compte applicable sont mis à jour pour chaque exercice budgétaire. 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 partir de données déjà renseignées dans le progiciel de gestion financière. Après avoir complété ces documents avec tous les

[14] Utilisés par certaines communes de très grande taille.

états requis, TotEM produit un fichier XML prêt à être télétransmis en préfecture par le recours à un tiers de télétransmission ;

- les **préfectures** visualisent les budgets ainsi télétransmis dans l'application Actes budgétaires (bénéficiant de la plateforme ACTES), qui leur permet d'exercer une partie du contrôle budgétaire de façon automatique et de disposer d'un document facilement exploitable pour les contrôles approfondis.

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.

L'examen de la gestion par la chambre régionale des comptes

L'examen de la gestion est défini à l'article L211-8 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 CRC. Il peut s'appliquer à un grand nombre d'organismes, qu'ils soient ou non dotés d'un comptable public. Lorsque ces organismes sont dotés d'un comptable public, l'examen de la gestion est généralement couplé au jugement des comptes. Cependant, l'examen de la gestion ne se limite pas au seul domaine financier et comptable. 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.

Selon la Cour des comptes, l'examen 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 (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 (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 (l'investissement réalisé par la collectivité a-t-il permis d'atteindre l'objectif fixé ?).

Les CRC peuvent être conduites à procéder à une évaluation des politiques publiques locales.

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 de la gestion. Il comporte une synthèse, des constats et des recommandations.

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. Passée cette date, ces documents deviennent des documents communicables à toute personne qui en fait la demande.

Les règles de la commande publique

◆ Le cadre général de la commande publique

Les dispositions du code des marchés publics (CMP) s'appliquent non seulement aux marchés publics, mais aussi aux accords-cadres.

Les marchés publics sont des contrats à titre onéreux (effectués contre paiement, qui imposent des frais) passés entre deux personnes dotées l'une et l'autre de la personnalité juridique. Ils sont généralement passés entre une personne publique et un opérateur économique privé (entreprises) ou public (autres Administrations) afin de répondre aux besoins de l'Administration en matière de fournitures, services et travaux.

Le principe de liberté d'accès à la commande publique (article 1 du CMP) permet aux opérateurs privés comme aux entités publiques de se porter candidats à l'attribution d'un marché public. Précisons, à cet égard, que si une personne publique est candidate, elle ne devra en aucun cas, fausser la concurrence des autres entreprises.

Le Conseil d'État a confirmé le fait qu'une personne publique ou privée pouvait être candidate à un marché public (CE, 8 novembre 2000, société Jean-Louis Bernard consultants)

Le caractère onéreux du contrat impliquant l'idée d'un coût pesant sur l'acheteur public (une commune, un EPCI…), les prestations que la personne publique obtient à titre gratuit (lorsqu'une personne s'engage envers une autre sans aucune contrepartie) ne sauraient, pour cette raison, être qualifiées de marchés publics.

Dans la plupart des cas, ce caractère onéreux se traduit par une somme d'argent remise au cocontractant. Cependant, celui-ci peut parfois prendre la forme d'un « avantage en nature » (exemple : autorisation donnée au cocontractant de vendre le sable et/ou les graviers tirés d'un cours d'eau dont il a réalisé le curage) ; la rémunération du prestataire par l'intermédiaire d'un abandon de recettes publicitaires n'est pas qualifié de gratuit (CE, 4 novembre 2005, Decaux).

La personne publique doit définir l'objet du marché, qui doit être justifié par l'intérêt général, afin qu'il réponde à ses besoins, ainsi :

les marchés publics de fournitures : ils sont conclus avec des fournisseurs et concernent l'achat, la prise en crédit bail, la location ou la location vente de produits ou de matériels ;

les marchés publics de services : ils sont conclus avec des prestataires de services et portent sur la réalisation de prestations de service (entretien, réparation, transports terrestres, informatique, nettoyage…) ;

les marchés publics de travaux : ils sont conclus avec des entrepreneurs et ont pour objet, soit l'exécution, soit conjointement l'exécution, la conception et la réalisation d'un ouvrage, de travaux de génie civil ou de bâtiment.

Lorsqu'un marché public possède plusieurs objets :

si le marché concerne à la fois des prestations de services et des fournitures, le marché sera qualifié de marché de service si la valeur des prestations de services dépasse celle des fournitures acquises ;

si le marché concerne des prestations de service et des travaux, il sera qualifié de travaux si son objet principal est de réaliser des travaux ;

si le marché concerne l'acquisition de fournitures et à titre accessoire, des travaux de pose et d'installation de celles-ci, ce marché est considéré comme un marché de fournitures.

◆ Les marchés publics

L'essentiel

Entré en vigueur le 1er septembre 2006, le Nouveau Code des marchés publics a été réécrit totalement en raison de la publication de nouvelles directives communautaires et de l'évolution de la jurisprudence.

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, définie à l'article 2 du Code des marchés publics, dite « pouvoir adjudicateur » et un opérateur économique public ou privé afin de répondre aux besoins de la personne publique en matière de fournitures, services et 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.

Y a-t-il des exceptions au Code des marchés publics ?

Oui. Aux côtés des marchés publics, la commande publique peut s'effectuer par d'autres types de contrats. On distingue à cet égard les exceptions «classiques» et les exceptions «particulières».

Par ailleurs, certains marchés ne sont pas soumis au Code des marchés publics (article 3 du Code des marchés publics). Ils restent, cependant, soumis aux principes généraux (français ou d'origine communautaire) qui régissent la commande publique.

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 et d'exécution des marchés publics et de signer les marchés. 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). Il y a, enfin, quand la nature du marché envisagé le justifie, le jury de concours.

Quels sont les principaux types de marchés publics ?

Selon le point de vue dont on les aborde (objet, procédure de passation, modalités d'exécution…) les marchés peuvent présenter les caractéristiques d'un : marché global (par opposition au 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 ; marché à tranches conditionnelles et marché à bons de commande ; marché de maîtrise d'œuvre ou un marché de travaux selon le cas.

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.

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 négociée, dialogue compétitif, concours, système d'acquisition dynamique ou dématérialisation des procédures

Procédure adaptée : un marché est passé selon la procédure adaptée lorsque le montant est inférieur à 207 000 euros HT pour les fournitures et services des collectivités territoriales.

Pour les marchés de travaux d'un montant compris entre 207 000 euros HT et 5 186 000 euros HT, le pouvoir adjudicateur peut, en plus de la procédure adaptée, librement choisir entre toutes les procédures formalisées définies ci-dessus. Si le montant est égal ou supérieur à 5 186 000 euros HT, il ne peut recourir aux procédures formalisées, autres que l'appel d'offres, que sous certaines conditions.

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.

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 15 000 euros HT, la mise en concurrence n'est pas nécessaire. Entre 15 000 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 nature du marché.

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 dans l'organe qui a assuré la publication de l'avis d'appel d'offres.

Rapport de présentation

Le rapport de présentation est établi par le pouvoir adjudicateur pour tout projet de marché ou d'avenant, sauf dans certains cas : marchés passés selon la procédure adaptée, marchés relatifs à la décoration des constructions publiques.

L'exécution des marchés

Le CMP énumère différentes mesures facilitant le financement des opérateurs économiques et permettant d'assurer la protection des intérêts financiers des pouvoirs adjudicateurs.

Qu'est-ce que la dématérialisation des procédures des marchés publics ?

C'est une technique qui consiste, pour les entreprises, à transmettre leurs candidatures et leurs offres au pouvoir adjudicateur par la voie électronique.

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 à 207 000 euros HT. 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.

◆ Les différents types de marchés publics

Les accords-cadres

L'accord cadre a été intégré depuis 2006 dans le CMP. Il y est défini comme un contrat conclu à titre onéreux entre une personne publique et des opérateurs économiques publics ou privés, ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés (dits subséquents) à passer au cours d'une période donnée, en particulier en ce qui concerne les prix et, s'il y a lieu, les quantités envisagées.

Il a pour caractéristique essentielle de séparer la procédure de choix du ou des titulaires de l'attribution des marchés. Il permet de sélectionner plusieurs prestataires, qui seront remis en concurrence lors de la survenance du besoin.

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 sont ultérieurement passés. Ce sont des avant-contrats accessoires aux marchés publics ultérieurs.

Pour plus d'information sur les accords-cadres, cliquez ici.

Allotissement et marché global

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, elle a deux solutions qui s'offrent à elle :

- conclure un marché unique ou global (ou accords cadres) ;
- conclure plusieurs marchés publics (ou accords cadres).

Depuis 2006, l'allotissement (ou marché découpé en plusieurs lots) est la règle, en raison de l'objectif politique suivant: la protection des petites et moyennes entreprises. 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 ou accords cadres que de prestations.

Exemple : 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…

Cette règle souffre d'exceptions donnant lieu à la possibilité de conclure un marché unique :

- lorsque la séparation en différent lots est de nature à restreindre la concurrence ;
- lorsque la séparation en lots rend techniquement difficile la mise en œuvre du besoin de l'Administration ;
- lorsque la séparation en lots rend financièrement coûteuse l'exécution des prestations.

Dans ce cas, il appartiendra à la personne publique de justifier son recours à un marché unique ou à des « macro-lots » (lots assimilables à un marché unique).

Les marchés fractionnés

L'acheteur public peut, lorsqu'il n'envisage pas de satisfaire en une seule fois l'ensemble de ses besoins, avoir recours à des formes de marchés spécifiques, tels que les marchés à tranches conditionnelles ou les marchés à bons de commande.

Le marché à bons de commande

Le marché à bons de commande : c'est un marché public où l'étendue du besoin de l'Administration n'est pas totalement définie en raison d'une incertitude sur les quantités notamment. L'exécution des prestations s'effectue à la suite de l'émission de différents bons de commande (exemple : les achats échelonnés tel que des biens consommables, fournitures courantes (denrées alimentaires, boissons…) pour lesquelles la personne publique ne peut déterminer avec précision les quantités nécessaires).

Le marchés à tranches

Le marché à tranches : c'est un marché portant 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 conditionnelles (l'exécution ne sera possible que si la ou les conditions qui ont justifié le recours à ce type de marché sont remplies).

Marché de maîtrise d'œuvre

Article 74 du CMP

Les marchés de maîtrise d'œuvre ont pour objet, l'exécution d'un ou plusieurs éléments de mission (définis par l'article 7 de la loi MOP du 12 juillet 1985 et par le décret du 29 novembre 1993) 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…).

◆ Les exceptions à l'application du code des marchés publics

Il ne sera retracé, ici, que les exceptions susceptibles d'intéresser les collectivités territoriales et leurs établissements. On les rangera, pour commodité d'usage, en deux catégories, les exceptions « classiques », d'une part, et les exceptions « particulières », d'autre part.

Les exceptions « classiques » à l'application du code des marchés publics

Les dispositions relatives aux marchés publics ne sont pas applicables aux contrats conclus dans le cadre d'une **délégation de service public.** Les délégations de service public comme vu dans le chapitre « données relatives aux services publics locaux », sont des contrats par lesquels le déléguant (exemple : commune) confie la gestion d'un service public dont il a la responsabilité (abattoir, camping, marché de plein vent…) à une personne privée (délégataire) dont la rémunération est liée substantiellement à l'exploitation du service.

Le régime juridique des marchés publics est très différent des DSP. Les premiers relèvent du CMP alors que les DSP doivent respecter les dispositions de la loi SAPIN modifiée en 2001 par la loi MURCEF.

Précisions : la rémunération liée substantiellement à l'exploitation du service signifie que la rémunération du délégataire doit reposer sur un risque c'est-à-dire qu'il doit exister une incertitude sur l'existence ou le niveau de sa rémunération.

Elles ne sont également pas applicables aux **contrats de partenariat public/privé** en raison de leur durée, de la rémunération spécifique du partenaire et des conditions d'exploitation. Ces contrats sont régis par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004.

Il en est de même avec les actes liant les collectivités publiques ou leurs établissements à des personnes privées (associations, auteurs, metteurs en scène…) dans le cadre d'une **subvention.**

Les exceptions « particulières » à l'application du code des marchés publics

Divers instruments juridiques, qui ne sont pas des marchés publics, relèvent de la commande publique et permettent aux acheteurs publics d'associer des personnes privées à la réalisation d'ouvrages.

Il y a le **bail emphytéotique administratif** réservé aux seules collectivités territoriales et aux établissements publics de santé, à condition qu'il ne soit pas associé à une convention non détachable qui a le caractère d'un contrat de la commande publique. Puis, le **contrat de mandat conclu à titre gratuit** et qui n'est pas, de ce fait, un marché public.

En outre, des exclusions au Code des marchés publics sont prévues par les directives et la jurisprudence européenne. Elles sont justifiées par la particularité de certaines situations. Tel le contrat de prestations intégrées.

Les contrats de prestations intégrées dits « in house » ou contrats de quasi-régie sont les marchés conclus entre deux administrations ayant un lien organique fort (exemple : une commune et une SPL). Ils ne sont pas soumis au CMP et peuvent donc être conclus sans mise en concurrence. Cette hypothèse est rare en raison des conditions sévères qui l'encadrent.

Les 2 conditions cumulatives pour que les règles des marchés publics ne s'appliquent pas sont :

- Exercice par la personne publique (ex : la commune) d'un contrôle comparable à celui exercé sur ses propres services : détenir 100% du capital ne suffit pas, il faut en plus, participer aux organes de direction de l'entité (ex : la société publique locale (SPL)). Il faut un lien de dépendance très fort (la tutelle ne suffit pas) c'est-à-dire une influence déterminante sur toutes les décisions essentielles et les objectifs stratégiques tels que la nomination du dirigeant par exemple. La SPL ne doit détenir aucun pouvoir sur le contrat (détermination des prestations qu'elle doit exécuter, leur contenu et leur tarif). De plus, une participation privée au capital exclut toute relation de quasi-régie, par conséquent, les SEM et les SA à capitaux majoritairement publics doivent toujours être mises en concurrence pour la passation de marché ;

Arrêt CJCE Stadt Halle et arrêt CJCE parking Brixen de 2005

- une activité essentiellement consacrée à satisfaire les besoins de la personne publique. Il faut un opérateur « dédié » aux besoins de cette dernière, l'entité doit réaliser l'essentiel de son activité avec ou pour le compte de la personne qui la contrôle. Dans l'hypothèse où l'entité exerce des activités annexes avec des tiers, celles-ci devront être marginales. Un seuil chiffré pourrait être retenu par les prochaines Directives.

Les Collectivités territoriales et leurs groupements peuvent souscrire des contrats de quasi-régie avec leur SPL ou SPLA (Société Publique Locale d'Aménagement). Ce sont des sociétés anonymes dont le capital est détenu en totalité par des collectivités territoriales ou leurs groupements. Toute participation privée est proscrite. Elles agissent uniquement pour le compte de ses actionnaires, sur leur territoire et dans le cadre exclusif de leurs compétences.

Les contrats de recherche/développement sont également exclus du champ des dispositions du CMP. Ce sont des contrats où la personne publique se borne à financer partiellement un projet de recherche et de développement qui ne répond pas à l'un de ses besoins propres et dont elle n'acquiert pas complètement les résultats de la recherche.

La passation des marchés

Pouvoir adjudicateur

Une personne publique soumise au CMP est qualifiée de pouvoir adjudicateur.

La notion de pouvoir adjudicateur est issue du droit communautaire puisqu'elle désigne l'acheteur public dans les directives (l'État, les Collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par ou plusieurs de ces collectivités ou organismes de droit public). Le pouvoir adjudicateur est 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

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 (pas obligatoire) qui ont pour rôle d'éclairer les élus dans leurs choix ;
- le collège des institutionnels (pas 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 voie 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 (hors procédure du concours) sont attribués par la commission d'appel d'offres ;
- Les marchés passés selon la procédure 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 relevant de l'article 30 du CMP, dont le montant est égal ou supérieur à 207 000 euros HT, sont attribués par la commission d'appel d'offres.

En cas d'urgence impérieuse, le marché peut être attribué sans réunion préalable de la commission d'appel d'offres.

	CAO	Assemblée délibérante	Sans réunion préalable
Marchés inférieurs aux seuils de procédures formalisées		X	
Marchés égaux ou supérieurs aux seuils de procédures formalisées	X		
Marchés passés selon la procédure du concours		X	
Marchés de services relevant de l'article 30 CMP	X		
Cas d'urgence impérieuse			X

Jury de concours

Les choix effectués par l'administration sont le plus souvent faits de manière collective, on considère qu'un choix collectif est plus transparent.

Dans l'appel d'offres, ce choix collectif est effectué par la commission d'appel d'offres, mais dans d'autres procédures telles que le concours, c'est un jury qui intervient.

Conformément aux dispositions de l'article 24 du CMP, le jury de concours doit être composé exclusivement de personnes indépendantes des participants aux concours. Pour les collectivités territoriales, les membres du jury sont désignés de la même manière que pour la commission d'appels d'offres.

Il est possible au président du jury de désigner, en tant que membres du jury, des personnalités dont il estime que la participation présente un intérêt particulier au regard de l'objet du concours, sans que le nombre de ces personnalités puisse excéder cinq.

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. Ces membres sont désignés par le président du jury.

Le déroulement des procédures de marchés publics

Définition des besoins

Article 5 CMP

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) ;
- 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 faire usage du marché à bons de commandes, du marché à tranches ou recourir aux accords-cadres.

L'intégration des préoccupations environnementales

Le CMP permet au pouvoir adjudicateur de prendre en compte les exigences environnementales dans le respect des principes généraux de la commande publique. Par exemple, l'article 5 CMP impose, lors de la définition des besoins, de tenir compte des préoccupations environnementales. De même, l'article 14 CMP considère que les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social.

En définitive, cette intégration peut se faire à 3 niveaux :

- au stade de la définition des besoins ;

  Article 5 CMP

- au stade de l'examen des candidatures ;

  Article 45 CMP

- au stade du choix des offres.

  Article 53 CMP

Définition des seuils et présentation des procédures de passation

Le CMP contient un certain nombre de seuils qui déclenchent des obligations pour l'Administration, notamment la procédure de passation à respecter :

Attention les seuils sont révisés tous les 2 ans par la Commission Européenne afin de prendre en compte la variation du cours des monnaies.

Seuils HT en vigueur entre le 1er janvier 2014 et le 31 décembre 2015	Marché sans publicité ni mise en concurrence.	Procédure adaptée (MAPA).	Procédures formalisées.
Marché de travaux (pour tout type d'acheteur)	Jusqu'à 15 000€	Entre 15 000€ et 5 186 000€	Plus de 5 186 000€
Marché de fournitures et de services pour l'État et les EPA nationaux		Entre 15 000€ et 134 000€	Plus de 134 000€
Marché de fournitures et de services pour les collectivités territoriales et les EP locaux		Entre 15 000€ et 207 000€	Plus de 207 000€

Procédures formalisées

Les pouvoirs adjudicateurs passent leur marché selon les procédures formalisées suivantes :

- appel d'offres ouvert ou restreint ;

  Article 33 du CMP

- procédures négociées ;

  Article 35 du CMP

- dialogue compétitif ;

  Article 36 du CMP

- concours ;

  Article 38 du CMP

- système d'acquisition dynamique.

  Article 78 du CMP

Les pouvoirs adjudicateurs passent leurs marchés et accords-cadres selon les procédures formalisées définies ainsi qu'il suit :

Appel d'offres ouvert ou restreint

L'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 négociée

La procédure négociée : procédure par laquelle le pouvoir adjudicataire négocie les conditions du marché ou de l'accord-cadre avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Le marché ou l'accord-cadre peut, selon le cas, être négocié après publicité préalable et mise en concurrence ou être négocié sans publicité préalable et sans mise en concurrence.

En pratique, on appelle de plus en plus procédure négociée, toute procédure où une négociation est possible, et le terme englobe alors les procédures adaptées où l'Administration a prévu une négociation.

Peuvent être négociés après publicité préalable et mise en concurrence :

- Les marchés ou les accords-cadres pour lesquels, après appel d'offres ou dialogue compétitif, 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 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.

- Certains marchés et accords-cadres de services (ex : les marchés de prestations intellectuelles).
- Les marchés et les accords-cadres de travaux conclus à des fins de recherche, d'essai, d'expérimentation ou de mise au point sans finalité commerciale immédiate.
- Les marchés de travaux, de fournitures ou de services dont la nature et les aléas qui sont susceptibles d'affecter leur réalisation ne permettent pas une fixation préalable et globale des prix.

Peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence :

- Les marchés et les accords-cadres conclus pour faire face à une urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles pour le pouvoir adjudicateur et n'étant pas de son fait.
- Les marchés et les accords-cadres de fournitures concernant des produits fabriqués uniquement à des fins de recherche, d'essai, d'expérimentation, d'étude ou de développement, sans objectif de rentabilité ou de récupération des coûts de recherche et de développement.
- Les marchés et les accords-cadres passés selon la procédure de l'appel d'offres, pour lesquels aucune candidature ou aucune offre n'a été déposée ou pour lesquels seules des offres inappropriées ont été déposées. Est inappropriée une offre qui apporte une réponse sans rapport avec le besoin du pouvoir adjudicateur et qui peut en conséquence être assimilée à une absence d'offre.
- Les marchés complémentaires de fournitures, qui sont exécutés par le fournisseur initial et qui sont destinés soit au renouvellement partiel de fournitures ou d'installations d'usage courant, soit à l'extension d'installations existantes.
- Les marchés complémentaires de services ou de travaux qui consistent en des prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue.
- Les marchés de services ou de travaux 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.
- Les marchés et les accords-cadres de services qui sont attribués à un ou plusieurs lauréats d'un concours. Lorsqu'il y a plusieurs lauréats, ils sont tous invités à négocier.

- Les marchés et les accords-cadres qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité.
- Les marchés et les accords-cadres ayant pour objet l'achat de matières premières cotées et achetées en bourse.
- Les marchés et les accords-cadres ayant pour objet l'achat de fournitures à des conditions particulièrement avantageuses, soit auprès d'un fournisseur en cessation définitive d'activité, soit auprès des liquidateurs d'une faillite ou d'une procédure de même nature.

Dialogue compétitif

Le dialogue compétitif : Si la collectivité ne peut pas définir son besoin avec précision avant la mise en concurrence, elle peut recourir au dialogue compétitif.

En effet, il arrive que le pouvoir adjudicateur ne soit pas en mesure, soit de définir seul et à l'avance les moyens techniques permettant de répondre à ses besoins, soit d'établir le montage juridique ou financier d'un projet.

C'est la procédure dans laquelle le pouvoir adjudicateur mène un dialogue avec les entreprises sélectionnées en vue de trouver des solutions permettant de répondre au mieux à ses besoins. Ce dialogue peut conduire à accepter l'offre d'un des candidats. Le recours à cette procédure vise à optimiser la commande publique dans les cas de projets complexes.

Concours

Le concours est une procédure par laquelle le pouvoir adjudicateur choisit, après mise en concurrence et avis du jury, l'un des lauréats du concours en vue de lui attribuer un marché. Cette procédure est utilisée dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'architecture et de l'ingénierie ou des traitements de données.

Système d'acquisition dynamique

Le système d'acquisition dynamique est une procédure entièrement électronique de passation de marché public, pour des fournitures courantes. Le pouvoir adjudicateur attribue, après mise en concurrence, un ou plusieurs marchés à un ou plusieurs opérateurs économiques sélectionnés sur la base d'une offre indicative.

Procédure adaptée

La procédure adaptée s'applique lorsque le montant du besoin est inférieur à certains seuils pour les collectivités locales, ainsi que pour certains marchés allotis mentionnés à l'article 27 du CMP.

Il existe également une procédure adaptée pour les marchés de services qui ont pour objet des prestations de services ne figurant pas à l'article 29 du CMP (exemple : marchés de services juridiques, services sociaux et sanitaires, services récréatifs, culturels et sportifs…).

Les groupements de commande

Les groupements de commande, dépourvus de personnalité morale, permettent aux acheteurs publics de coordonner et de regrouper leurs achats pour réaliser des économies d'échelle et aussi choisir le ou les mêmes prestataires. Ils peuvent concerner tous les types de marchés, à l'exception des marchés de travaux ; pour ces derniers, une convention de transfert de maîtrise d'ouvrage (article 2–II de la loi MOP) est plus adaptée. Il faut savoir que si un groupement de commande comprend des personnes publiques non soumises au CMP (ex : EPIC de l'État), ces dernières devront accepter de s'y soumettre. Il en est de même si une personne privée adhère au groupement.

Les seuils à prendre en compte sont ceux applicables à l'État chaque fois qu'un service de l'État ou un EPIC est membre du groupement. Dans les autres cas, les seuils à prendre en considération sont, bien entendu, ceux qui sont applicables aux marchés et accords cadres 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, le CMP impose la création d'une commission d'appel d'offres, 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.

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 l'article 1er du CMP : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et 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'accroître 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. 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.

Retracées, pour l'essentiel dans le tableau ci-après, les modalités de publicité sont définies de manière détaillée à l'article 40 du CMP.

Modalités de publicité

Marchés d'un montant supérieur au seuil de procédures formalisées (5 186 000€ HT pour les marchés de travaux et 207 000€ HT pour les marchés de fournitures et de services des CT et EP locaux)	Obligation de publicité au BOAMP et au JOUE. Les acheteurs publics peuvent, en outre, publier un avis de pré-information et procéder à des publications complémentaires. Publication obligatoire d'un avis d'appel à la concurrence.
Marchés ayant un montant compris entre 9 0000 € HT et les seuils de procédures formalisées et qui ne relèvent pas de l'art 30 CMP	Obligation de publicité au BOAMP ou dans un journal habilité à recevoir des annonces légales (JAL) et publication d'un avis d'appel à la concurrence.
Marchés ayant un montant compris entre 15 000 € 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 15 000 € HT	Aucune mesure de publicité n'est imposée, ni de mise en concurrence.
Marchés de l'article 30 du CMP, les services dits « non prioritaires »	Procédure simplifiée, c'est-à-dire que les mesures de publicités et de mise en concurrence seront déterminées par un choix du pouvoir adjudicateur en fonction de l'objet et des caractéristiques du marché. Un avis d'attribution est en revanche obligatoire pour les marchés d'un montant supérieur à 207 000 euros HT.

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. Ils ne sauraient, en aucun cas, avoir pour effet de restreindre l'accès des candidats à la procédure d'attribution.

Soulignons, par ailleurs, que 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.

Article 32 du CMP

Mise en concurrence

En dessous de 15 000€ 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 15 000€ HT et les seuils de procédure formalisée, 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 code des marchés publics. La méconnaissance des règles de la mise en concurrence est susceptible d'entraîner la nullité du marché.

Par ailleurs, en dessous des seuils de la procédure formalisée, l'acheteur public est tenu de respecter les principes fixés à l'article 1er du code des marchés publics.

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.

Sélection des candidats

L'examen de la recevabilité des candidatures est obligatoire en procédure formalisées, 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 le cas lorsqu'une offre a un prix ne correspondant 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.

Il est possible de ne choisir qu'un seul critère (compte tenu de l'objet du marché) qui sera obligatoirement celui du prix mais une telle option ne peut s'envisager que pour des prestations simples et standardisées. Dans les autres cas, il est nécessaire de sélectionner les offres en usant de plusieurs critères.

En conséquence, pour attribuer le marché à un candidat qui aura fait l'offre la plus intéressante, le pouvoir adjudicateur peut se fonder soit sur un ensemble de critères non discriminatoires (qualité, prix, valeur technique, caractère esthétique et fonctionnel, performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, coût global d'utilisation…), soit, en raison de l'objet du marché, sur un seul critère : celui du prix.

Article 53 du CMP

Il convient de rappeler que l'ensemble des critères définis doit être en rapport avec l'objet du marché.

Notification du marché au candidat retenu

Un marché ou accord cadre d'un montant égal ou supérieur à 15 000€HT doit être notifié au candidat retenu avant tout commencement d'exécution.

Elle 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 et accords cadres donnant lieu à une procédure formalisée ainsi que pour les marchés de l'article 30 CMP de plus de 207 000 euros HT ; il doit être publié dans un délai maximal de 48 jours à compter de la notification du marché. Cet avis 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 CMP prévoit 2 types d'information :

- l'information immédiate des candidats (art 80 CMP) ;
- l'information à la demande des entreprises ayant participé à la consultation (art 83 CMP).

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 et la durée du délai minimal que va devoir respecter l'acheteur avant de signer le marché.

Pour les marchés en procédure adaptée ou négociée, l'information des candidats évincés n'est pas obligatoire pour les marchés passés selon une procédure adaptée et pour les marchés négociés sans publicité préalable et mise en

concurrence. L'acheteur public pourra toujours 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 rapport de présentation est établi par le pouvoir adjudicateur pour tout projet de marché, sauf dans certains cas : marchés passés selon la procédure adaptée, marchés relatifs à la décoration des constructions publiques…

Ce document, très détaillé, définit la nature et l'étendue des besoins à satisfaire, donne le montant prévu pour l'opération, explique l'économie générale du marché, motive le choix du mode de passation, décrit le déroulement de la procédure, etc. 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.

Article 79 du CMP

L'exécution des marchés

Le paiement direct du sous-traitant

Article 115 du CMP

La sous-traitance, qui ne peut concerner la totalité du marché, doit avoir été déclarée à la personne publique. L'intervention d'un sous-traitant est conditionnée par l'acceptation de la personne publique et l'agrément par cette dernière de ses conditions de paiement : le sous-traitant de premier rang exécutant des prestations dans le cadre du marché pour au moins 600€ TTC a droit, de par la loi, au paiement direct par la personne publique.

La personne publique doit remettre au titulaire du marché et à tout sous-traitant payé directement soit une copie de l'original du marché délivré en unique exemplaire, soit un certificat de cessibilité du montant du marché (ou de la part de marché) attribué, pour lui permettre de procéder à une cession ou un nantissement de la créance qu'il détient. L'éventuelle cession ou l'éventuel

nantissement doit être notifié ou signifié par le cessionnaire ou le bénéficiaire du nantissement directement au comptable public.

Avant toute modification éventuelle de la part d'une entreprise intervenant dans le marché, il appartient au maire de modifier l'exemplaire unique ou le certificat de cessibilité. Si ce document ne peut être récupéré, la modification envisagée ne peut être faite que dans la mesure où le cessionnaire ou le titulaire du nantissement délivre une mainlevée ou une attestation certifiant que la nouvelle configuration du marché ne peut faire obstacle au paiement des entreprises impliquées. Le suivi attentif des exemplaires uniques ou des certificats de cessibilité permet notamment d'éviter qu'une créance soit cédée (ou nantie) deux fois.

Les avances

Les avances ont pour objet de faciliter l'exécution des marchés et d'assurer l'égalité d'accès aux marchés entre les entreprises qui disposent d'une trésorerie suffisante et celles qui n'en n'ont pas (ex : petites et moyennes entreprises) (articles 87 et suivants du CMP).

Pour tout marché ou accord-cadre d'un montant supérieur ou égal à 50.000€ HT, une avance doit être accordée, d'un montant de 5 à 30% du montant initial TTC du marché. Cette avance peut être portée jusqu'à 60% du marché si l'entreprise bénéficiaire constitue une garantie à première demande. Le taux et les conditions de versement de l'avance sont fixés par le marché et ne peuvent être modifiés par avenant.

Les acomptes

Les acomptes sont versés pour des prestations effectuées en cours d'exécution du marché, c'est-à-dire qu'ils rémunèrent un service déjà fait (article 91 du CMP).

La retenue de garantie

La retenue de garantie, exigée des titulaires de marchés publics, est destinée à couvrir les réserves à la réception des prestations (articles 101 et suivants du CMP).

L'obligation pour le pouvoir adjudicateur de respecter un délai global de paiement

Le dépassement de ce délai de 30 jours donne droit, pour le titulaire ou le sous-traitant, à des intérêts moratoires, à compter du jour suivant l'expiration du délai (article 98 du CMP).

Le décret du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique soumet l'ensemble des contrats de la commande publique à un régime juridique unique pour le paiement des sommes dues, plus contraignant que les dispositions applicables aux entreprises ; il renforce les sanctions en cas de retard de paiement, en instaurant une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement d'un montant de 40 euros, en sus des intérêts moratoires.

Les primes de réalisation anticipée

Le versement de primes de réalisation anticipée est possible, sous forme de clauses incitatives insérées dans le marché aux fins d'améliorer, par exemple, les délais d'exécution.

La cession et le nantissement de créances

Ils sont définis par les articles 106 et suivants du CMP.

Par ailleurs, le code des marchés publics interdit l'insertion dans un marché de toute clause de paiement différé (article 96).

Les avenants

Les changements de circonstances conduisent parfois à modifier les marchés et, notamment, à réaliser des prestations supplémentaires non prévues initialement. Lorsque l'économie et l'objet d'un marché ne sont pas remis en cause, il est possible, si besoin est, de poursuivre l'exécution des prestations au-delà du montant prévu par le marché. Pour ce faire, il faudra conclure un avenant ou prendre une décision de poursuivre lorsque cette possibilité est prévue au marché.

L'avenant est l'acte par lequel les parties au contrat modifient ou complètent celui-ci. La décision de poursuivre est un acte que la personne publique prend seule et qui a pour objet de permettre l'exécution des prestations au-delà du montant initialement prévu.

La sous-traitance

En application de l'article 112 du CMP, un cocontractant peut sous-traiter l'exécution de certaines parties de son marché, à condition d'y avoir été autorisé par le pouvoir adjudicateur.

Les recours contentieux liés à la passation des contrats de la commande publique

Les procédures de passation des contrats de la commande publique 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. Rappelons, par ailleurs, que violer les dispositions législatives ou règlementaires relative à la publicité et à la mise en concurrence constitue un délit pénalement sanctionné.

Article 432-14 Code Pénal

Les procédures d'urgence

Le référé précontractuel, jusqu'à la signature du contrat

Il a pour but d'empêcher la passation d'un contrat, qui méconnaitrait 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 marché.

Les personnes habilitées à engager ce référé sont « celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui son susceptibles d'être lésées par le manquement » : les concurrents évincés (arrêt CE, SMIRGEOMES, 3 octobre 2008). Cette action est également possible pour le préfet dans le cadre de son contrôle de légalité.

Une autre catégorie de personne peut également intenter ce référé mais dans une moindre mesure, les « concurrents potentiels » (candidats dissuadé de déposer une candidature en raison de la violation 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 :

- 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, exiger la réintégration d'un candidat évincé…

Le référé précontractuel a été crée par la directive 89/665/CEE du 21 décembre 1989, et introduit dans notre droit en 1992.

Le référé contractuel, après la signature du contrat

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.

Par ailleurs, 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 (article L 551-14 du Code de justice administrative). 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.

On peut de manière exceptionnelle exercer successivement les deux référés :

- 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 apparait fondé, le juge a la faculté de prononcer la mesure la plus adéquate : soit l'annulation du contrat ou une mesure de substitution (résiliation, réduction de la durée du contrat, pénalité financière…).

Le référé contractuel a été crée par la directive n°2007/66/CE du 11 décembre 2007 et introduit en droit interne en 2009.

Les autres recours liés à la passation du contrat.

Le recours TROPIC

Ce recours est une création jurisprudentielle. Il est ouvert à tous les contrats administratifs pour les concurrents évincés (candidat non retenu qui aurait eu un intérêt à conclure le contrat et ce même s'il n'avait pas déposé de candidature ou non admis à déposer une offre ou présenté une offre inappropriée, irrégulière ou inacceptable).

L'ouverture de ce recours empêche les candidats évincés de former un recours pour excès de pouvoir.

Tous les moyens susceptibles de remettre en cause la validité du contrat peuvent être invoqués devant le juge (ex : manquement aux obligations de publicité et 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.

CE – 16 juillet 2007 – Société Tropic travaux signalisation

Le recours pour excès de pouvoir

Il n'a pas pour objet la contestation du contrat lui-même, il est dirigé contre les actes détachables antérieurs à la conclusion du contrat, par exemple : la décision de signer le contrat, les décisions d'écarter une offre ou d'attribuer un marché…

Avant la création des référés et du recours TROPIC, ce recours était le seul moyen par lequel un tiers pouvait contester la validité d'un contrat de la commande publique.

Il est ouvert aux tiers que la passation du marché peut léser, de manière suffisamment directe et certaine (arrêt CE – 11 mai 2011 – Société lyonnaise des eaux). Toutefois, le concurrent évincé n'est pas recevable à agir en excès de pouvoir puisqu'il dispose du recours TROPIC.

Le juge ne dispose que de pouvoirs limités : rejeter la requête ou annuler l'acte détachable. L'annulation de l'acte n'impliquera pas forcément la nullité du contrat.

Les différents délais de recours

RPC	Avant la signature du contrat, il suspend la signature.
RC	• 31 jours à compter de la publication d'un avis d'attribution ou notification ; • 6 mois au lendemain de la signature du contrat en l'absence d'avis d'attribution ou notification.
TROPIC	2 mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées.
REP	2 mois à compter de la publication ou notification de l'acte détachable attaqué.

La dématérialisation des procédures des marchés publics

Cette technique, à laquelle il a été reconnu une valeur juridique, consiste à mettre en œuvre des moyens électroniques pour effectuer des opérations de traitement, d'échange et de stockage d'informations sans support papier.

Article 56 du CMP

Les documents mentionnés dans le CMP peuvent être remplacés par un échange électronique ou par la production d'un support physique électronique. Dans ce cas, la personne publique devra l'indiquer dans l'avis d'appel public à la concurrence ou la lettre de consultation suivant la procédure choisie.

Tous les marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros HT doivent être publiés sur un profil d'acheteur (plate-forme de dématérialisation) et le pouvoir adjudicateur doit permettre la possibilité de déposer des candidatures et des offres sous format électronique. Les marchés de fournitures et de prestations informatiques supérieurs à ce montant sont obligatoirement passés sous forme dématérialisée.

Les documents écrits que doivent fournir les opérateurs économiques candidats à un marché peuvent être remplacés par un échange électronique ou par la production d'un support physique électronique.

◆ L'UGAP

L'UGAP (Union des Groupements d'Achats Publics) est une centrale d'achat ; c'est à dire un pouvoir adjudicateur soumis au CMP ou à l'ordonnance du 6 juin 2005 et qui acquiert des fournitures ou des services destinés à des pouvoirs adjudicateurs ; ou passe des marchés publics ou conclut des accords-cadres de travaux, fournitures ou de services destinés à des pouvoirs adjudicateurs.

Les personnes publiques qui ont recours à une centrale d'achat sont considérées comme ayant respecté leurs obligations en matières de publicité et de mise en concurrence pour autant que la centrale d'achat applique, pour la totalité de ses achats, les dispositions du CMP ou de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence. La personne publique peut donc s'adresser directement à l'UGAP, sans obligation de publicité ni de mise en concurrence, pour l'acquisition de fournitures ou de services.

Le Statut de l'UGAP : L'Union des groupements d'achats publics est un établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'éducation nationale.

La mission de l'UGAP : L'établissement a pour mission de passer des marchés publics, de conclure des accords-cadres de travaux, fournitures ou services et d'acquérir des fournitures ou services destinés à tout pouvoir adjudicateur ou à toute entité adjudicatrice soumis au code des marchés publics ou à l'ordonnance du 6 juin 2005.

L'établissement 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.

Il peut en outre acquérir des biens et services pour tout opérateur économique :

- Lié à une personne publique par un contrat de partenariat en application de l'article 1er de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats

de partenariat ou de l'article L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales.

- 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.

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 locale 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 personnalisées, l'article L. 2221-8 introduit cependant une certaine souplesse dans le dispositif.

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. 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 de la loi du 29 janvier 1993 précitée (articles 38 à 47), telles que codifiées aux 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.

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 d'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

La directive « concessions »

La transposition de la directive « concessions » d'ici 2016 modifie le régime juridique des délégations de service public. En effet, pour toutes les concessions d'une valeur supérieure à cinq millions d'euros, la directive impose de nouvelles règles, notamment pour la procédure de passation.

◆ Le mode de gestion des services publics locaux

La gestion directe

Par gestion directe, on entend un mode de gestion par lequel la collectivité locale gère directement le service. Cela se matérialise par le recours à une régie. Depuis le décret n° 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.

Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière	Régie dotée de la seule autonomie financière
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.

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 R. 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

Définition générale

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).

Les différents types de délégation de service public

On distingue trois types de gestion en matière de délégation de services publics : la concession, l'affermage, et la régie intéressée.

La concession

La concession est un mode de gestion par lequel la collectivité charge son cocontractant de réaliser des travaux de premier établissement et d'exploiter à ses frais le service pendant une durée déterminée en prélevant directement auprès des usagers du service public des redevances qui lui restent acquises. La rémunération du concessionnaire est assurée par les usagers : le risque repose sur le concessionnaire (CE, 30 mars 1916, Compagnie générale d€éclairage de Bordeaux).

La convention de délégation doit tenir compte, pour la détermination de sa durée, de la nature des prestations demandées au délégataire et ne doit pas dépasser la durée d'amortissement des installations mises en œuvre. Dans le domaine des ordures ménagères et autres déchets, de l'eau potable et de l'assainissement, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans, sauf examen préalable du directeur départemental des finances publiques (article L. 1411-2 du CGCT).

La collectivité contrôle le bon fonctionnement du service, notamment au vu des comptes rendus techniques et financiers annuels. Selon les cas, elle possède un pouvoir de fixation et d'homologation du service.

À l'expiration de la convention de délégation, l'ensemble des investissements et des biens du service devient la propriété de la commune.

L'affermage se distingue de la concession essentiellement par le fait que les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service sont remis au fermier par la commune qui, en règle générale, en a assuré le financement, le fermier étant chargé de la maintenance de ces ouvrages ou, dans certains cas, de leur modernisation ou leur extension (CE, 29 avril 1987, commune d'Elancourt).

Comme dans le système de la concession, le fermier est rémunéré par les usagers, mais il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer

à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés. Le risque repose sur le fermier. La durée des contrats d'affermage est généralement assez courte (trois à cinq ans environ).

Selon la nature des investissements à la charge du délégataire, la frontière entre concession et affermage est parfois difficile à tracer ; c'est pourquoi la jurisprudence a reconnu la possibilité d'articulation des deux modes de gestion dans un même contrat. Pour autant, la collectivité doit veiller à ce que l'économie du contrat ne soit bouleversée et que son objet initial ne soit pas trop altéré (CE, 6 mai 1991, Syndicat intercommunal du bocage).

La régie intéressée est une forme d'exploitation dans laquelle la collectivité territoriale passe un contrat avec un professionnel pour faire fonctionner un service public. La collectivité rémunère le « régisseur intéressé » par une rétribution composée d'une redevance fixe et d'un pourcentage sur les résultats d'exploitation « un intéressement ». La collectivité est chargée de la direction de ce service mais peut donner une certaine autonomie de gestion au régisseur. Selon le niveau de risque assuré par le délégataire, c'est une délégation de service public ou un marché (article R. 2222-5 du CGCT).

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 de la loi du 29 janvier 1993 précitée (articles 38 à 47), telles que codifiées aux 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. Les règles de procédure ont été précisées par la loi du 29 janvier 1993 susdite et le décret no 93-471 du 24 mars 1993. L'appel public à la concurrence en constitue la novation majeure.

La passation d'une 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. 1411-5, L. 1411-7, L. 1411-9 et L. 1411-18 du CGCT).

Cette procédure ne s'applique pas aux conventions qui sont obligatoirement passées avec un délégataire déterminé en application d'un monopole fixé par la loi à une entreprise. Elle ne concerne pas, non plus, les actes par lesquels une collectivité publique confie à un établissement public une mission de service public pour autant qu'elle figure dans les statuts de cet établissement (article L. 1411-12 du CGCT) de façon exclusive (CE, 20 mai 1998, Piémont de Barr).

Une procédure simplifiée est prévue lorsque le montant des sommes dues au délégataire pour toute la durée de la convention n'excède pas 106 000€ ou que la convention couvre une durée inférieure à trois ans et porte sur un montant n'excédant pas 68 000€ par an. Le fractionnement du montant d'une délégation pour le situer en dessous de ces seuils constitue un détournement de pouvoir susceptible d'être sanctionné par le juge administratif (article L. 1411-12 du CGCT).

Principales étapes de la procédure

Autorité responsable	Procédure normale	Procédure simplifiée
Assemblée délibérante	Délibération sur le principe du recours à la délégation de service public.	Délibération autorisant le recours à la délégation de service public.
Exécutif local	Publication de deux avis d'appel à candidature (délai minimal 30 jours ou 37 jours si publicité communautaire).	Publication d'un avis d'appel à candidature.

Autorité responsable	Procédure normale	Procédure simplifiée
Exécutif local, si possible en liaison avec la commission de délégation de service public	Présélection des candidats appelés à concourir. Elaboration et envoi du document de consultation. Détermination des exigences et des critères. Délai raisonnable pour présenter une offre.	
Commission d'appel d'offres	Examen et sélection de la ou des meilleures offres en fonction des critères.	
Exécutif local	Négociation des offres avec le ou les candidats pressentis, choix du candidat retenu sur la base de la dernière offre.	Négociation des offres, choix du candidat retenu sur la base de sa dernière offre.
Assemblée délibérante	Délibération approuvant le choix et autorisant la signature (délai de 2 mois à compter de l'avis de la commission).	Délibération approuvant le choix et signature.
Exécutif local	Signature de la convention, transmission au service du contrôle de légalité de la préfecture ou de la sous-préfecture et notification.	Comme ci-contre.

Les conséquences de l'application des grands principes des services publics

La règle de la continuité implique que le service public doit fonctionner quelles que soient les circonstances : certains en permanence (lutte contre l'incendie…), d'autres d'une manière continue, ponctuelle et régulière (état civil). Sauf cas de force majeure, l'usager doit pouvoir y accéder en permanence.

La règle de l'adaptation constante (mutabilité) suppose, quant à elle, que le service public doit suivre l'évolution des besoins et s'adapter en vue d'une efficacité sans failles. Ces impératifs peuvent amener, par exemple, le conseil municipal à modifier les contrats administratifs en cours. Les modifications ont, bien souvent, des conséquences sur le plan financier. Le délégataire est tenu d'accepter les conséquences découlant de la règle de l'adaptation constante.

La règle d'égalité n'autorise aucune discrimination dans l'accès au service public et dans son fonctionnement.

La tarification des services dont le financement est assuré par des redevances proportionnelles au service rendu (eau, assainissement…) ne peut, par exemple, être modulée en fonction de considérations étrangères à la nature de la prestation fournie.

Toutefois, le conseil peut tenir compte des différences de situation existant entre des catégories d'usagers et moduler les tarifs à condition que les ruptures d'égalité soient justifiées par des nécessités tirées de l'intérêt général en rapport avec les conditions d'exercice. Le critère de l'importance des ressources des usagers ne peut être pris en compte que pour les services ayant un objet social (cantines scolaires, crèches…).

Les avenants

La jurisprudence a consacré le principe de la liberté de conclure des avenants, sous réserve du contrôle du juge sur le fond visant notamment à faire respecter les principes communautaires de la commande publique en matière de publicité et de mise en concurrence (CE, 22 novembre 1907, Coste).

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 (CE, 28 juillet 1995, Préfet de la région Ile-de-France c/ Soc. de gérance Jeanne d'Arc).

Afin d'éviter les recours abusifs, le juge a énoncé un certain nombre de principes permettant d'encadrer la passation d'avenants. Reprenant les principes issus de la jurisprudence, le Conseil d'État, dans son avis n° 371234 rendu le 19 avril 2005, a eu l'occasion de préciser les conditions de légalité d'un avenant à un contrat de délégation de service public :

- l'avenant ne doit pas modifier l'objet de la délégation ;
- l'avenant ne doit pas modifier substantiellement un élément essentiel de la convention, tels que la durée de la convention, le volume des investissements, la nature des prestations, le risque d'exploitation ;
- l'avenant ne doit pas avoir pour objet la réalisation d'investissements qui sont normalement à la charge du délégataire.

En outre, l'article L. 1411-2 du CGCT permet la passation d'avenants ayant pour effet de prolonger la durée du contrat, sous certaines conditions :

Pour des motifs d'intérêt général (assurer la continuité du service public par exemple) ; dans ce cas, la durée de la prolongation ne peut excéder un an.

Lorsque le délégataire est contraint, à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial de nature à modifier l'économie générale de la délégation ; dans cette hypothèse, les investissements matériels doivent être motivé soit par :

- la bonne exécution du service public ;
- l'extension du champ géographique de la délégation ;
- l'utilisation nouvelle ou accrue d'énergies renouvelables ou de récupération ;
- la réalisation d'une opération pilote d'injection et de stockage de dioxyde de carbone.

En tout état de cause, les dérogations au principe de la limitation de la durée des conventions de délégation de service public ne permettent pas aux autorités délégantes de procéder, par avenants successifs, à un allongement répété de la durée de leurs délégations sans remise en concurrence, et de se soustraire ainsi aux principes de la commande publique consacrés tant par le droit de l'Union européenne que par le droit national.

Ainsi, le Conseil d'État a précisé que les modalités de fixation des durées des conventions ou de leurs avenants doivent « garantir, par une remise en concurrence périodique, la liberté d'accès des opérateurs économiques aux

contrats de délégation de service public et la transparence des procédures de passation » (CE, 8 avril 2009, Cie Générale des Eaux et Commune d'Olivet).

La directive « concessions »

La transposition de la directive « concessions » d'ici 2016 modifie le régime juridique des délégations de service public. En effet, pour toutes les concessions d'une valeur supérieure à cinq millions d'euros, la directive impose de nouvelles règles, notamment pour la procédure de passation :

- les critères d'attribution doivent être fixés dès l'avis de publicité, et ne plus être modifiés par la suite ;
- la collectivité est tenue de communiquer en amont et à tous les participants l'organisation de la procédure ainsi qu'un délai de clôture indicatif ;
- afin de garantir la traçabilité de la procédure, chaque étape doit être consignée ;
- pour chaque candidat évincé au cours de la procédure, l'autorité délégante est tenue de motiver sa décision et d'en informer l'ensemble des participants ;
- toutes les concessions doivent être attribuées selon des critères permettant de constater un « avantage économique global » ;
- la directive impose la hiérarchisation des critères d'attribution de la concession.

◆Les partenariats public-privé

Ce sont des contrats administratifs par lesquels une collectivité territoriale ou un établissement public confie à un tiers une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrage, d'équipements ou de bien nécessaire au service public. Ils sont conclus pour une durée déterminée.

L'organisme qui peut passer un contrat de partenariat peut être une administration d'État, une collectivité locale, un de leurs établissements publics, une entreprise publique qui exerce une activité d'opérateur de réseaux ou une entité privée chargée d'un service public…

Toute entreprise peut soumissionner sauf si elle fait l'objet d'une interdiction de soumissionner : condamnations pénales, liquidation ou redressement judiciaire, non-respect des obligations sociales et fiscales, etc.

Les candidats à un contrat de partenariat doivent déclarer sur l'honneur qu'ils ne sont pas concernés par les cas d'exclusion.

La maitrise d'ouvrage est assurée par la personne publique. La rémunération du tiers fait l'objet d'un paiement par la commune pendant la durée du contrat. La rémunération de l'entreprise privée est liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant.

Ils donnent lieu à une évaluation préalable visant à démontrer que la personne publique ne peut agir seule et vise à exposer les motifs qui ont conduit celle-ci à engager cette procédure. Au vu de l'évaluation, l'assemblée délibérante se prononce sur l'opportunité d'un tel contrat. En effet les contrats de partenariats ne peuvent être conclus que sous certaines conditions (complexité du projet, caractère d'urgence, situation imprévisible).

Ils peuvent être passés selon différentes procédures : dialogue compétitif, appel d'offres ou (jusqu'à 207.000 euros HT) une procédure négociée (voir chapitre marchés publics).Ils doivent être précédés d'une publicité.

Ce contrat doit comporter des clauses :

- sa durée ;
- les conditions de partage des risques entre les 2 parties ;
- les objectifs de performance ;
- la rémunération de l'entrepreneur (distinction des coûts de fonctionnement, d'investissement et de financement) ;
- les conditions dans lesquelles la personne publique constate que les investissements sont conformes au contrat ;
- les obligations du cocontractant ;
- les modalités de contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat et de son éventuelle cession ;
- les sanctions et pénalités pour manquement aux obligations contractuelles ;
- les conditions des modifications ou de résiliation du contrat ;
- les conditions de continuité du service public en cas de défaillance de l'entrepreneur ;
- les conséquences de la fin du contrat (notamment propriété des ouvrages) ;
- les conditions de prévention et de règlement des litiges, et de recours à l'arbitrage.

Pour en savoir plus :

Portail de l'économie et des finances – Mission d'appui aux partenariats public-privé (MaPPP)

Service.public.fr – Contrat de partenariat

1 ADMINISTRER VOTRE COMMUNE

Développer votre commune

L'ingénierie territoriale

L'appui de l'État

En matière d'urbanisme

En matière d'urbanisme, il faut distinguer deux types «de» prestations :

• L'élaboration, la révision et la modification des documents d'urbanisme

Article L 121-7 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 concernés. Elle est facultative pour la commune aussi bien que pour l'État.

• 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, d'aménager ou de démolir ainsi que des déclarations préalables qui lui paraissent justifier cette assistance technique. Cette aide est réservée aux communes de moins de 10 000 habitants et aux EPCI de moins de 20 000 habitants.

Toutefois, 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 obligatoirement assurée par les services déconcentrés de l'État

Article R. 423-16 du code de l'urbanisme

Dans les autres domaines

La loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier prévoyait un dispositif d'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), apportée aux collectivités dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat. Ces prestations de solidarité réalisées au bénéfice des petites communes et intercommunalités ayant progressivement cessé d'être en adéquation avec la réalité de l'organisation locale, le dispositif de l'ATESAT a été abrogé par l'article 123 de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Auparavant, la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports avait institué, dans le cadre d'un recentrage de l'action de l'État, un établissement public administratif de l'État, dénommé « Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) », regroupant plusieurs services du ministère de l'égalité des territoires et du logement et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. La création au 1er janvier 2014 de ce nouvel organisme répond au besoin de disposer d'un appui scientifique, technique renforcé et de qualité pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques de l'aménagement et du développement durables, par nature transversales. Il constituera, aux plans national et territorial, un centre de ressources et d'expertises techniques et scientifiques au bénéfice de l'État ou des collectivités locales qui permettra de répondre aux attentes des élus et à leurs questions sur des domaines complexes.

L'ingénierie territoriale apportée par les services de l'État au bénéfice des communes et de leurs groupements est ainsi maintenue tout en étant 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.

Le département peut également venir en appui des communes. De manière générale, l'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le département apporte aux communes qui le demandent un soutien pour l'exercice de leurs compétences. L'assistance technique du département peut également être apportée aux communes ou EPCI, pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, en matière d'assainissement, de protection de la ressource en eau, de restauration et d'entretien des milieux aquatiques (article L. 3232-1-1 du CGCT). Enfin, le département peut s'associer à des communes et des EPCI pour créer une agence départementale qui est chargée d'apporter aux collectivités territoriales et aux EPCI du département qui le demandent une assistance d'ordre technique, juridique ou financier (article L. 5511-1 du CGCT).

◆ 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). 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.

En application des articles L. 1413-4 et L. 1413-5 du code de la santé publique, elle doit toutefois 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 l'Institut de veille sanitaire les informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

En revanche, une commune ou un groupement de communes peut exercer les compétences en matière de santé attribuées au département, à la suite de la signature d'une convention précisant les conditions de cette délégation de compétences. Elle peut ainsi, par exemple, organiser et 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. A 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, avec l'intervention des lois de 1983 modifiées relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dont le dispositif a été complété et renforcé par la loi no 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales, le département est devenu la collectivité publique détenant une compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale (article *L. 121-1* du code de l'action sociale et des familles), la commune conserve des attributions dans ce domaine, d'ailleurs en évolution constante. 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

Le centre d'action sociale exerce ses compétences dans chaque commune ou chaque groupement de communes, constitué en établissement public de coopération intercommunale.

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 modifié en dernier lieu par la loi n° 2007-209 du 17 février 2007 relative à la fonction publique territoriale

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)

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.

Son rapport est transmis au représentant de l'État dans le département et à toutes les autorités concernées.

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 travaux de la commission locale d'insertion sociale et professionnelle (CLI), qui définit notamment les axes d'orientation et valide les priorités d'actions du plan local d'insertion départemental ;

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 (gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté, missions locales, PAIO, conclusions d'emplois d'avenir).

- 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 l'Institut de veille sanitaire les informations nécessaires à l'exercice de ses missions et de si-

gnaler sans délai au représentant de l'État dans le département, les menaces imminentes pour la santé de la population dont ils ont connaissance.

◆ Le développement économique

Dispositif des interventions économiques des collectivités territoriales et groupements

Le droit des interventions économiques des collectivités territoriales et groupements a considérablement évolué ces quinze dernières années, en particulier avec la loi no 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et la loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, notamment pour tenir compte du droit communautaire.

Dans le cadre de la répartition des compétences en matière de développement économique entre les différents niveaux de collectivités, le dispositif législatif confère à la région, sur son territoire, un rôle de coordination des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. En outre, il a également réaffirmé le rôle de " chef de file " de la région pour les aides au développement économique de droit commun visées à l'article L. 1511-2 du CGCT tout en diversifiant les possibilités d'intervention des autres collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le rôle de coordination de la région

Le premier alinéa de l'article L. 1511-1 du CGCT modifié par la loi du 13 août 2004 précitée précise que : " La région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements sous réserve des missions incombant à l'Etat ". Autrement dit, l'action de la région s'exerce d'une part, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements et, d'autre part, sous réserve des responsabilités de l'Etat en la matière.

Au titre de son rôle de coordination, la région est chargée de l'établissement d'un bilan annuel, quantitatif et qualitatif des aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire. Elle est également responsable de l'organisation d'une concertation locale et d'un débat du conseil régional en cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région. Enfin, elle peut décider d'adopter un schéma régional de développement économique.

Le rapport annuel relatif aux aides

Afin que le conseil régional puisse satisfaire à l'obligation communautaire résultant du règlement CE n° 659/1999 du Conseil de l'Union Européenne, reprise à l'article L. 1511-1 du CGCT d'établir son rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile, les collectivités et groupements concernés doivent transmettre, avant le 30 mars de chaque année, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente. Le rapport en question est communiqué au représentant de l'Etat dans la région avant le 30 juin de l'année suivante et, sur leur demande, aux collectivités et groupements concernés.

Le débat régional en cas d'atteinte à l'équilibre économique de la région

L'article L. 1511-1 du CGCT précise en son cinquième alinéa que le président du conseil régional, en cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région, organise une concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements intéressés et inscrit la question à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil régional ou de la commission permanente, de sa propre initiative ou sur saisine du préfet de région. Les avis et propositions des collectivités et groupements concernés sont transmis au cours de ce débat.

La loi ne précise pas la nature ou la gravité des déséquilibres économiques qui doivent donner lieu à la concertation et au débat rendus nécessaires. Cette disposition, souple par nature, permet de s'adapter aux situations particulières rencontrées au niveau régional. Elle intéresse les situations de crises économiques nouvelles se traduisant par la suppression ou la mise en danger de tout ou partie de l'activité économique de la région évaluée, par exemple, en fonction du nombre d'emplois menacés au regard des emplois de même nature dans le bassin d'emploi où la région. D'autre part, la situation est appréciée localement en fonction des caractéristiques socio-économiques de la région et de celles de la zone la plus particulièrement touchée sur son territoire.

Le dispositif permet de prendre en compte les difficultés occasionnées par de telles crises ainsi que la recherche de solutions adaptées. En outre, il permet, pour les situations pour lesquelles l'intervention de l'Etat pourrait être sollicitée au titre de la solidarité nationale, d'identifier préalablement les moyens que les collectivités territoriales et leurs groupements entendent mettre en œuvre de manière coordonnée pour contribuer à la résolution des difficultés constatées.

Les responsabilités de l'État et des collectivités territoriales au regard du droit communautaire

La clarification des responsabilités

Les responsabilités de l'État et des collectivités territoriales vis-à-vis du droit communautaire ont été introduites dans l'article L. 1511-1-1 du CGCT par la loi du 13 août 2004 précitée. C'est ainsi que cet article :

- établit expressément la responsabilité de l'État pour mener à bien la procédure de notification à la Commission européenne des aides ou des régimes d'aides que les collectivités territoriales ou leurs groupements souhaitent mettre en œuvre (1*er* alinéa) ;
- confie aux collectivités territoriales ou à leurs groupements concernés la responsabilité de procéder à la récupération des aides qu'ils ont accordées en méconnaissance de l'obligation de notification préalable prévue par l'article 108§3, du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) ou déclarées incompatibles avec le marché commun (2*ème* alinéa) ;
- met à la charge de ces collectivités et groupements les conséquences financières qui pourraient résulter pour l'Etat de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération ; cette charge est une dépense obligatoire au sens où l'entend l'article L. 1612-15 du CGCT (3*ème* alinéa) ;
- met en évidence les obligations auxquelles sont soumises les collectivités territoriales et leurs groupements lorsqu'ils instituent leurs propres dispositifs d'aides. Ces obligations résultent des articles 107 et 108 du TFUE qui sont d'application directe en droit interne, et des règlements du Conseil et de la Commission pris pour leur application (4*ème* alinéa).

La procédure de contrôle des règles de cumul d'aides

L'obligation de respect des dispositions des règlements d'exemption, de notification imposée en particulier par l'article L. 1511-1 du CGCT, implique que les collectivités territoriales et leurs groupements doivent, lorsqu'ils mettent en œuvre des aides en application de l'un des règlements CE précités, en respecter l'ensemble des dispositions, notamment les règles de cumul des aides.

Il est donc nécessaire que les collectivités territoriales et groupements instaurent une procédure de déclaration préalable permettant le recensement des aides déjà perçues ou à percevoir par chaque entreprise, en distinguant, pour chaque aide, la base juridique communautaire sur laquelle se fonde l'aide en cause.

Le règlement de minimis n°1407/2013 qui a remplacé le règlement n°1998/2006 arrivé à expiration, est venu renforcer le suivi des aides en instaurant une obligation d'information par écrit du bénéficiaire du montant de l'aide ainsi que de son caractère de minimis. L'autorité attributrice doit également obtenir de l'entreprise concernée, avant l'octroi de l'aide, une déclaration sur support papier ou sous forme électronique relative aux autres aides de minimis qu'elle a reçues au cours des deux précédents exercices fiscaux et de l'exercice fiscal en cours, et doit vérifier le respect des seuils.

Le régime des aides de droit commun au développement économique

Les aides aux entreprises accordées sur la base de l'article L. 1511-2 du CGCT revêtent plusieurs formes : prestations de services, subventions, bonifications d'intérêts ou prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.

Attribuées et mises en œuvre par la région, chef de file, leur régime est défini par délibération du conseil régional (dispositif de portée générale, types d'entreprises bénéficiaires, forme des aides, taux plafond). Le conseil régional peut déléguer la gestion des avances remboursables à des établissements publics.

Les départements, les communes ou leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.

Il ne peut être attribué, au titre de l'article L. 1511-2 du CGCT, d'aides prenant la forme d'exonérations fiscales non prévues par le CGI.

Dans le cadre de ces conventions, rien n'interdit une répartition entre les collectivités territoriales :

- des domaines d'intervention (par secteurs d'activités...) ;
- des bénéficiaires potentiels (par taille d'entreprise...) ;
- des financements, étant précisé que la région ne peut pas totalement s'exonérer d'une participation, les autres collectivités étant appelées à " participer " au financement des aides régionales.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent également mettre en œuvre un projet d'aide ou un régime d'aides dont ils sont les auteurs, avec l'accord de la région. L'accord de la région prend normalement la forme d'une délibération du conseil régional ou, si elle a reçu compétence en

la matière, de la commission permanente de l'assemblée délibérante. Il est également possible que cet accord soit formalisé par une convention entre la région et la collectivité ou le groupement concerné. Dans ce dernier cas, la convention peut ne pas prévoir de cofinancement régional.

Lorsqu'un département, une commune ou un groupement institue une aide ou un régime d'aide relevant de l'article L. 1511-2 du CGCT dans le cadre d'une convention passée avec la région ou avec son accord, la convention, le projet de convention ou la délibération valant accord de la région doit être transmis avec cette délibération au représentant de l'État dans le département.

Une délibération prévoyant une aide individuelle ou un régime d'aides n'entrant ni dans un régime approuvé par la Commission ni dans un des règlements d'exemption publiés (voir infra) et qui n'a pas fait l'objet d'une approbation spécifique ou qui ne respecte pas les règles de cumuls des aides publiques aux entreprises est illégale. Dans l'une ou l'autre hypothèse, la délibération sera en contradiction avec les dispositions de l'article 108 § 3 du TFUE dont la Cour de Justice des Communautés Européennes ainsi que le Conseil d'État ont reconnu qu'elles produisaient un effet direct dans l'ordre juridique des Etats membres (CJCE, 21 novembre 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires C 354/90 ; CE, 2 juin 1993 Requête n*o* 69276). Les délibérations en contradiction avec l'article précité peuvent être contestées devant les juridictions administratives par toute personne ayant intérêt à agir.

Les modalités relatives à la convention à passer entre les parties concernées sont exposées dans le titre intitulé " Procédure conventionnelle " (voir infra).

Les conditions de la conformité des aides au développement économique avec le droit communautaire

Aucun texte réglementaire national ne permettant d'assurer a priori la conformité du droit national avec le droit européen, les aides au développement économique doivent :

- soit respecter un des règlements de minimis ;
- soit respecter les modalités d'un régime notifié et approuvé par la Commission européenne ;
- soit s'inscrire dans le cadre de l'application d'un règlement d'exemption de la Commission pris en application du règlement (CE) n° 994/98 du Conseil

du 7 mai 1998 sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE à certaines catégories d'aides d'État ;

- soit être notifiées de manière spécifique à la Commission et approuvées par celle-ci préalablement à leur mis en œuvre.

A ce jour, quatre règlements de minimis ont été adoptés par la Commission :

- le 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 ;
- le règlement (CE) n° 1535/2007 de la Commission du 20 décembre 2007 concernant l'application des articles 87 et 88 TCE aux aides de minimis dans le secteur de la production de produits agricoles, valable jusqu'au 30 juin 2014, en cours de révision ;
- le règlement (CE) n° 875/2007 de la Commission du 24 juillet 2007 relatif à l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et modifiant le règlement (CE) n° 1860/2004 ;
- le règlement (UE) n° 360/2012 du 25 avril 2012 concernant les aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

Les règlements d'exemption adoptés par la Commission européenne sont les suivants :

- le règlement n° 800/2008 du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun, valable jusqu'au 30 juin 2014 (un nouveau règlement général d'exemption par catégorie, en cours de négociation, sera applicable à compter du 1er juillet 2014);
- le règlement n° 1857/2006 du 15 décembre 2006 relatif aux aides d'Etat accordées aux PME actives dans la production de produits agricoles (valable jusqu'au 30 juin 2014, en cours de révision) ;
- le règlement n° 736/2008 du 22 juillet 2008 relatif aux aides aux PME actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche, (expiré le 31 décembre 2013, il doit être remplacé par un nouveau règlement en cours d'élaboration) ;

Les collectivités territoriales et leurs groupements devront transmettre au représentant de l'Etat dans le département la synthèse des informations concernant l'aide ou le régime d'aides en vue de sa publication au JOUE ainsi que les

délibérations correspondantes. En outre, ils devront se conformer à l'ensemble des conditions fixées dans les règlements précités, en particulier celles relatives à l'information des entreprises et à l'archivage des données et celles portant sur le respect des règles du cumul d'aides.

Dans le cas où ces collectivités et groupements souhaiteraient mettre en œuvre une aide individuelle ou un régime d'aide spécifiques qui n'entre dans aucun des régimes notifiés existants ni aucun des règlements d'exemption publiés, cette aide ou ce régime devront être notifiés et approuvés par la Commission préalablement à leur mise en œuvre. Est réputée illégale toute aide versée en méconnaissance de cette règle. En cas d'illégalité, la Commission peut alors ordonner sa récupération ainsi que la suspension du régime qui la prévoit.

Les aides à l'immobilier d'entreprise

Modalités communes de mise en œuvre des aides à l'immobilier d'entreprise

Le régime législatif des aides à l'immobilier d'entreprise résulte de loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales. Contrairement aux aides au développement économique de droit commun visées à l'article L. 1511-2 du CGCT, les aides des collectivités territoriales à l'immobilier d'entreprise régies par l'article L. 1511-3 du même code constituent des aides spécifiques que peuvent attribuer de manière autonome toutes les collectivités territoriales et leurs groupements, sans que ceux-ci aient à solliciter la conclusion d'une convention ou un accord formel de la région.

Les possibilités d'intervention offertes par le nouvel article L. 1511-3 du CGCT

Avant l'intervention de la loi du 13 août 2004 précitée, les aides étaient limitées à des rabais sur la vente ou la location de bâtiments appartenant à la collectivité.

Les aides peuvent, désormais, également prendre la forme de subventions qui peuvent être versées à une entreprise maître d'ouvrage de travaux immobiliers ou qui acquiert des biens immobiliers.

Elles peuvent, par ailleurs, être attribuées de manière indirecte, par l'intermédiaire d'un maître d'ouvrage, public ou privé, qui peut être un crédit-bailleur.

Elles donnent lieu à l'établissement d'une convention entre la collectivité et l'entreprise bénéficiaire de l'aide.

Les aides aux terrains, auparavant non encadrées en droit national, entrent désormais dans le champ d'application de l'article L. 1511-3 et des dispositions réglementaires prises pour son application.

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. 1511-23-7 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 contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (communication n°97/C 209/03, JOUE du 10 juillet 1997).

L'évaluation de la valeur vénale de référence est effectuée par le service des domaines, 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 collectivité territoriale ou le groupement intéressé peut, soit demander l'intervention du service des domaines, 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 locale, 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 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.

En ce qui concerne les aides accordées dans le cadre de contrats de crédit-bail ou de location-vente, il apparaît que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent légalement accorder des aides se traduisant, pour l'entreprise bénéficiaire, par un rabais sur les annuités de crédit-bail. En effet,

l'article R. 1511-4-1 du CGCT précise : " 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. "

De telles aides ne peuvent, toutefois, pas être accordées, sauf à titre exceptionnel dans le cas d'une location-vente, dans le cadre d'un crédit-bail ou d'une location-vente directement consentis par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales.

Il est rappelé que 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 du bail. C'est un contrat de location à long terme avec option d'achat.

Il n'existe pas, en revanche, de définition juridique de la location-vente.

S'agissant de la capacité des collectivités territoriales à conclure de tels contrats avec une entreprise, il est rappelé que 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.

Or, l'article L. 511-5 du même code prévoit qu'il est interdit 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 cependant, en aucun cas, revêtir un caractère habituel étant observé que la jurisprudence interprète cette notion de façon très restrictive puisqu'il est, en général, considéré que l'habitude commence dès la première répétition.

Par conséquent, dans la mesure où l'article L. 1511-3 mentionne les rabais sur le prix de location-vente comme une des formes d'aides possibles, il convient de considérer que cet article autorise ce type d'aide seulement à titre exceptionnel dans le cadre d'un contrat de location-vente conclu directement avec l'entreprise. Une telle possibilité n'est pas admise en revanche pour les contrats de crédit-bail, qui ne sont pas cités par l'article L. 1511-3.

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.

Il convient de préciser que l'article R. 1511-4-2 du code général des collectivités territoriales 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.

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 en application de l'article L. 1511-3:

- 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

Les collectivités peuvent, dans certains cas, et notamment lorsque l'opération immobilière projetée est réalisée sous leur maîtrise d'ouvrage, bénéficier de subventions accordées par d'autres collectivités publiques (Etat, autres collectivités territoriales, Communauté européenne), notamment sur les crédits de la dotation de développement rural (DDR) ou sur les fonds structurels européens (FEDER), dans la limite d'une participation minimale du maître d'ouvrage de 20 % du montant total des financements publics apportés au projet (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. 1511-23-7 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.

En ce qui concerne la location : la construction et la location de bâtiments en vue de favoriser l'implantation d'entreprises constituent une activité de service public (CAA de Paris, 7 novembre 1989, SARL Pardon Création et CAA de Lyon, 26 juin 1990, Sté pour la mise en valeur des régions Auvergne Limousin, AJDA 20 mai 1991, p. 375).

Dans la mesure où il s'agit d'ouvrages publics affectés à une activité de service public, leur financement peut librement être assuré par des subventions. S'il s'agit de subventions de l'Etat, elles peuvent être attribuées sans autres limites que celles qui sont fixées par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement (limitation des aides, sauf cas particuliers, à 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable) et par les règles d'emploi des crédits sur lesquels sont imputées ces subventions.

Il convient de préciser que l'évaluation de 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 la communication de la Commission européenne en date du 20 novembre 1996 relative aux aides contenues dans la vente de terrains et bâtiments par les pouvoirs publics, qui retient le prix de revient comme prix représentatif du marché, sauf justification expresse d'un expert indépendant attestant d'un recul général de la valeur marchande des bâtiments sur le marché en cause.

La définition communautaire de la PME, annexée au règlement général d'exemption par catégorie n °800/2008 de la Commission du 6 août 2008

(annexe 1), fait référence à des notions d'entreprises partenaires ou d'entreprises liées par des relations de contrôle dont l'existence peut être difficile à vérifier. Afin de mieux garantir, le cas échéant, le respect par l'entreprise aidée des critères de définition des PME, il est recommandé de demander à l'entreprise concernée, préalablement à toute attribution d'aides, de fournir une déclaration attestant le respect de ces critères.

Il existe, toutefois, des exclusions sectorielles (entreprises des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, de la production agricole primaire...).Enfin, les plafonds d'aide (ou taux d'intensité) applicables peuvent varier en fonction du type d'entreprise aidée (petite entreprise, PME…), de son lieu d'implantation (zone AFR), de la nature de l'activité exercée et de la finalité de l'aide.

La procédure conventionnelle

Le législateur a souhaité permettre à l'Etat de préserver, par le recours au dispositif conventionnel, une capacité d'intervention pour les collectivités territoriales et leurs groupements qui souhaitent intervenir dans le domaine économique sans pouvoir trouver un accord avec la région.

Précisons, toutefois, que la procédure conventionnelle ne saurait intervenir de façon systématique. En effet, il convient de ne pas vider de leur portée les dispositions de l'article L. 1511-2 du CGCT qui confie à la région un rôle de chef de file pour les aides qui relèvent de son champ d'application.

La procédure conventionnelle s'applique pour les aides de droit commun au développement économique (article L. *1511-2* du CGCT) et les aides à l'immobilier d'entreprise (article *L. 1511-3* du CGCT).

Les actions prévues par les conventions doivent être cohérentes avec la politique menée par l'Etat en termes de développement économique et d'aménagement du territoire dont les orientations ont été fixées au niveau régional lors de l'élaboration des contrats de plan liant l'Etat et les régions dans le projet stratégique de l'Etat en région (PASER). Toutefois, ces conventions peuvent prévoir la mise en œuvre de mesures qui ne sont pas expressément visées par le contrat de plan Etat/région ou le PASER, dès lors qu'elles sont compatibles avec leurs orientations.

L'article L. 1511-5 du CGCT précise qu'une convention peut être conclue entre l'Etat et une collectivité territoriale autre que la région ou un groupement de collectivités pour compléter les aides mentionnées aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du CGCT. Dans ce cas, une copie de la convention est portée, par

le représentant de l'Etat dans la région, à la connaissance du président du conseil régional. En aucun cas, les conventions ne peuvent avoir pour objet de modifier les règles de droit commun définies par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

La légalité des conventions prises en application de l'article précité est subordonnée au respect de conditions de formes et de procédure.

Tout d'abord, les collectivités territoriales et groupements ne peuvent prévoir par délibération la mise en œuvre d'un dispositif d'aides en faveur des entreprises que si une convention spécifique a été conclue entre l'Etat et la collectivité ou le groupement concerné (*CE, 18 novembre 1991, département des Alpes-Maritimes*).

Par ailleurs, dans un arrêt du 15 février 1993 (Région du Nord Pas-de-Calais, requête 82 320), le Conseil d'Etat a considéré que le fait qu'une aide soit prévue par le contrat de plan liant l'Etat et la région ne suffisait pas à la rendre légale.

En conséquence, les régimes d'aides des collectivités territoriales mentionnés dans les contrat de plan Etat/régions qui ne sont pas prévus par le régime juridique de droit commun des interventions économiques doivent faire l'objet de conventions d'application spécifiques conformément aux dispositions de l'article L. 1511-5 du CGCT.

Les conventions doivent être signées respectivement par le préfet territorialement compétent, au nom de l'Etat et l'exécutif de la collectivité ou du groupement concerné (maire, président de conseil général ou du groupement) sur délégation de l'assemblée délibérante qui se prononce par délibération sur cette délégation ainsi que sur le projet de convention.

En tout état de cause, les aides mises en œuvre dans le cadre des conventions doivent respecter les règles communautaires relatives aux aides publiques aux entreprises issues de l'application des articles 107 et 108 du TFUE.

Les associations qui œuvrent en faveur de la création d'entreprises

En application de l'article L. 1511-7 du CGCT, les collectivités territoriales et leurs groupements ont la possibilité de verser des subventions aux organismes :

- dont l'objet exclusif est de verser des aides financières permettant la réalisation d'investissements tels que définis au c de l'article 2 du règlement CE n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 107 et 108 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises ou de fournir des prestations d'accompagnement à des petites et moyennes entreprises telles qu'elles sont définies à l'annexe I de ce règlement (4 de l'article *238 bis* du CGI) ;
- sans but lucratif 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).

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. 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 " et l'Association pour le droit à l'initiative économique.

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.

Il faut entendre par aides publiques les subventions de l'Etat et de ses établissements publics, les aides de la Communauté européenne et des organisations internationales, et les subventions des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les interventions en matière de garanties d'emprunt

Les garanties directes

Articles L. 2252-1 à L. 2252-5 du CGCT

Une commune peut accorder, sous réserve du respect de certains ratios prudentiels (plafonnement des garanties par rapport aux recettes réelles de la section de fonctionnement, règle de la division du risque, règle du partage du risque), une garantie d'emprunt ou son cautionnement.

Dans un arrêt rendu du 20 décembre 2005 (Préfet de la Réunion c/commune de La Possession), la CAA de Bordeaux a pris position sur l'interprétation des articles L. 2252-1 et L. 2252-2 du CGCT relatifs aux conditions dans lesquelles les communes peuvent accorder à des personnes de droit privé une garantie d'emprunt ou un cautionnement. Cet arrêt remet en cause la doctrine adoptée par les services de l'Etat, ces dernières années, en ce qui concerne le mode de calcul de deux des trois ratios prudentiels opposables aux collectivités territoriales accordant leur garantie aux emprunts contractés par des personnes privées.

En ce qui concerne le ratio budgétaire, 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.

S'agissant de la règle de division du risque, et en application du ratio budgétaire, 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.

Pour ce qui est du mode de calcul du montant des annuités déjà garanties ou cautionnées, le montant des annuités des emprunts contractés notamment pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements mentionnées au 20 de l'article L. 2251-2 du CGCT que la commune a déjà garanties ou cautionnées ne peut être retenu pour le calcul du plafonnement des garanties d'emprunt ou de cautionnement qu'une commune peut accorder à une même personne de droit privé.

En raison de la position prise par la CAA de Bordeaux, il convient, désormais, d'aborder les dispositions relatives aux garanties d'emprunt et aux cautionnements ainsi qu'il suit :

l'article L. 2252-2 du CGCT exclut toujours du champ d'application des ratios prudentiels prévus aux deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2252-1 les garanties accordées pour les interventions en matière de logement définies par cet article que les collectivités restent libres de garantir sans limites ;

au regard du mode de calcul des ratios prévus aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2252-1, les garanties accordées pour les interventions précitées en matière de logement social ne doivent pas être prises en compte :

- ni dans le calcul du ratio budgétaire, des annuités déjà garanties ou cautionnées, d'emprunts contractés par toute personne de droit privé ou de droit public ;
- ni dans le calcul, au titre de la règle de division du risque, du montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur.

Évidemment, ces règles s'appliquent aussi aux garanties d'emprunts qui peuvent être accordées, en application de l'article L. 5111-4 du CGCT par les groupements de collectivités territoriales et les autres établissements publics locaux.

L'intervention par l'intermédiaire de sociétés de garantie

Articles L. 2253-7 et R. 1511-36 à R. 1511-39 du CGCT

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 crées, dès lors qu'une ou plusieurs sociétés commerciales, dont au moins un établissement de crédit régi par les dispositions du chapitre Ier du titre Ier du livre V du code monétaire et financier, participent également au capital de cet établissement.

La commune peut, sous forme de subventions, participer à la constitution de fonds de garantie auprès de l'établissement de crédit précité. 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.

La proportion maximale du capital susceptible d'être détenue par les collectivités territoriales dans l'établissement de crédit précité est fixée à 50 %.

Enfin, la commune participe, sous certaines conditions, au conseil d'administration de l'établissement de crédit constitué sous forme de société anonyme.

La protection des intérêts économiques et sociaux de la population

L'intervention de la commune peut avoir pour objet soit de favoriser le développement économique, soit de pallier les défaillances de l'initiative privée.

Aides à la création ou au maintien de services en milieu rural

Ces aides résultent des dispositions combinées de la loi no 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales et de la loi no 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux codifiées à l'article L. 2251-3 du CGCT.

Lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction de la population en milieu rural, la commune a la possibilité :

- de confier la responsabilité de le créer ou de le gérer à une association régie par la loi du 1er juillet 1901 modifiée relative au contrat d'association ou à toute autre personne ;
- d'accorder des aides, sous réserve de la conclusion d'une convention avec le bénéficiaire de l'aide fixant les obligations de ce dernier.

Par ailleurs, pour compléter ces aides, la commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et ayant des moyens adaptés à la conduite de ces actions, en particulier au plan financier.

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.

Le soutien de la commune à un service concurrentiel étant conditionné par la nécessité de satisfaire l'intérêt général, l'intervention de la commune doit être justifiée par une circonstance exceptionnelle de temps et de lieu (*CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*) telle que la carence de l'initiative privée.

D'une part, le besoin du service commercial en cause doit être satisfait en " milieu rural ", c'est-à-dire dans une commune dont l'urbanisation est géographiquement distincte d'une ville limitrophe (TA Poitiers, 9 octobre 1991, préfet de Charente-Maritime c/commune de Lagord).

D'autre part, s'il n'y a plus de carence ou de défaillance de l'initiative privée, l'octroi des aides ou l'exploitation du service public en gestion déléguée doit passer, mais elle peut continuer le temps normal nécessaire à l'amortissement des investissements réalisés. Dès lors, il convient de limiter la durée de l'intervention. Il est également recommandé d'établir préalablement des critères objectifs pour s'assurer de la carence de l'initiative privée et sa persistance. Un appel à la concurrence peut ainsi être utilement publié dans la presse locale quelques mois avant l'échéance prévue.

Enfin, l'aide publique ainsi octroyée doit s'inscrire dans le cadre d'une convention prévue au premier alinéa de l'article L. 2251-3 du CGCT dont la conclusion permet en outre de remplir, le cas échéant, les exigences communautaires en matière d'aides aux entreprises chargées de l'exécution d'un service d'intérêt économique général (SIEG).

C'est au cas par cas que doivent être appréciées les défaillances ou les insuffisances de l'initiative privée. En cas de doute, il est absolument nécessaire d'attribuer les aides selon la règle " de minimis ".

Par exception aux règles de l'article de l'article L. 1511-2 du CGCT qu'on a vues précédemment, les collectivités territoriales ont une capacité d'intervention autonome.

En vertu de l'article L. 5111-4 du CGCT modifié par l'article 14 de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et autres établissements publics locaux peuvent désormais faire application de l'article L. 2251-3 sur les aides au maintien de services en milieu rural.

Aides aux entreprises en difficulté

Aucun dispositif d'intervention économique n'est applicable aux communes pour fonder une intervention en cas de sauvetage d'une entreprise.

En effet, les articles L. 1511-1 à L. 1511-5 du CGCT ne peuvent s'appliquer en l'absence de contreparties aux aides attribuées en termes de création ou d'extension d'activités économiques. L'article L. 1511-2 impose en effet que

les aides attribuées dans le cadre des articles L. 1511-2 et L. 1511-3 aient pour objet la création ou l'extension d'activités économiques.

De même, si le législateur a prévu que les départements, en application de l'article L. 3231-3 et les régions en application de l'article L. 4211-1-6° du CGCT, peuvent aider les entreprises qui rencontrent de graves difficultés et qui s'engagent à mettre en œuvre des mesures de redressement dans un cadre communautaire strict, ces dispositions n'ont pas d'équivalent pour les communes qui ne peuvent donc, légalement, aider les entreprises en difficulté.

Ces articles prévoient, néanmoins, une obligation de consultation préalable du conseil municipal de la commune d'implantation de l'entreprise.

Aides au cinéma et à l'audiovisuel

Les aides des collectivités territoriales 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 le fondement juridique national sur lequel elles sont accordées, doivent respecter les règles communautaires de la concurrence. Signalons, à cet égard, que la Commission européenne a confirmé la nature économique des aides en cause et rappelé qu'elles doivent être compatibles avec les règles communautaires de la concurrence depuis 2001[1].Elle a récemment révisé les critères d'appréciation de ces aides dans sa communication sur les aides d'Etat en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles du 14 novembre 2013.

Dans ce cas, trois situations doivent être distinguées :

- soit l'aide s'inscrit dans le cadre d'une aide dite " de minimis " (le montant maximum de l'aide est de 200 000 € pour une période de trois ans) ;
- soit l'aide s'inscrit dans le cadre d'un régime d'aides déjà notifié et approuvé par la Commission européenne ;
- soit, à défaut de respect d'une de ces deux conditions, l'aide doit être notifiée et approuvée de manière spécifique.

Les différentes formes d'intervention en faveur du cinéma et de l'audiovisuel sont exposées ci-après.

[1] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et au autres œuvres audiovisuelles du 29 septembre 2001, modifiée par les communications 2004/C 123-01 (publiée au JOCE du 30 avril 2004), 2007/C 134-03 (publiée au JOCE du 16 juin 2007), et 2009/C 31/01 (publiée au JOCE du 7 février 2009).

Le soutien à la réalisation de projets culturels d'intérêt local

Article L. 2121-29 du CGCT

Le soutien à la réalisation de projets culturels d'intérêt local, comme les aides à l'éducation à l'image, les aides aux festivals, les aides aux commissions du film, sont considérées comme des interventions qui entendent répondre à un intérêt public. C'est pourquoi, celles-ci sont attribuées par les communes, par exemple, au titre de leur compétence générale en application de l'article L. 2121-29 du CGCT.

La décision du Conseil d'Etat 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'une délégation de service public. Néanmoins, lorsqu'une personne privée exerce une activité dont elle a pris l'initiative, une personne publique peut, néanmoins, " 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 font obstacle.

Ces dispositions sont conformes à la réglementation communautaire en matière d'aides d'Etat, en principe interdites, qui autorise néanmoins la collectivité à compenser le coût d'une prestation de service de nature économique pour sujétions de service public. Les entreprises qui bénéficient de ces compensations de service d'intérêt économique général (SIEG) font, en effet, l'objet d'un traitement d'exception (article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) puisque les aides qu'elles perçoivent sont compatibles avec le marché commun dès lors qu'elles respectent un certain nombre de principes communautaires (nécessité, proportionnalité, etc.) précisés par le train réglementaire du 20 décembre 2011 relatif aux compensations de SIEG dit " paquet Almunia ".Conformément à la décision de la Commission 2012/21/UE du 20 décembre 2011, ces organismes doivent justifier d'un mandat précis décrivant les obligations de service public dont ils ont la charge, leurs coûts et la compensation stricte de ce coût par la commune et les autres collectivités publiques qui financent l'activité).

Les aides accordées aux exploitants de salles de cinéma

Articles L. 2251-4 et R. 1511-40 à R. 1511-43 du CGCT

Le dispositif résulte notamment de la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités territoriales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique dite " loi Sueur ", de la loi n° 2002-276

du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative eux libertés et responsabilités locales.

C'est ainsi que les communes, par exemple, peuvent attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles cinématographiques. L'attribution de ces aides se fait dans le cadre d'une convention conclue entre la ou les collectivités territoriales et l'exploitant. Ce dernier doit répondre à certaines conditions : être titulaire de l'autorisation d'exercice délivrée par le Centre national de la cinématographique, réaliser en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou faire d'objet d'un classement " art et essai ". Le montant attribué par une ou plusieurs collectivités ne peut excéder 30 % du chiffre d'affaires de l'établissement ou 30 % du coût du projet si celui-ci porte exclusivement sur des travaux.

Les aides aux entreprises en faveur de la production cinématographique et audiovisuelle

Articles L. 1511-1 à L. 1511-7 du CGCT

Aucune disposition ne prévoit de manière spécifique l'intervention des collectivités territoriales en faveur des entreprises de production cinématographique et audiovisuelle. Ces aides s'inscrivent dans le cadre du régime du droit commun des interventions économiques des collectivités territoriales.

Si les communes et leurs groupements, par exemple, peuvent intervenir dans le cadre des dispositions de l'article L. 1511-2 du CGCT prévoyant des aides sous forme de subventions, de prêts, d'avances remboursables ou de bonifications d'intérêt, c'est seulement en complément des aides accordées par la région. L'intervention des communes et groupements doit s'inscrire dans le cadre d'une convention passée avec la région, soit dans le cadre d'un accord formalisé.

Toutefois, il existe des conventions de développement cinématographique et audiovisuel tripartite que le CNC met en place avec l'Etat (direction régionale des affaires culturelles) et les régions qui peuvent associer, le cas échéant, les collectivités infra régionales. Si ces conventions sont suffisamment précises pour répondre aux conditions fixées par la circulaire du ministre de l'intérieur du 3 juillet 2006 sur la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales en ce qui concerne les aides des collectivités territoriales et de leurs groupements, elles peuvent être considérées comme constituant un fondement pratique juridique à l'intervention des communes et des départements au titre de l'article L. 1511-5 du CGCT.

Par ailleurs, une circulaire du ministre de la culture du 3 mai 2002, apporte des précisions sur les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales sont susceptibles d'intervenir en la matière.

Enfin, la mise en œuvre d'aides ou de régimes d'aides peut donc être accordée par dérogation à l'interdiction de principe des aides d'Etat au titre de l'article 107-3 d) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ce point admet la possible compatibilité des " aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun. ".

Dans ces conditions, la compatibilité des aides des collectivités territoriales en faveur des entreprises de production cinématographique et audiovisuelle avec le droit communautaire est assurée dans trois cas de figure :

- si l'aide s'inscrit dans le cadre d'une aide dite " de minimis " ;
- si l'aide s'inscrit dans le cadre d'un régime d'aide déjà notifié et approuvé par la Commission européenne, en particulier les régimes approuvés par la décision de la Commission C (2006)832 final du 22 mai 2006 ;
- si, à défaut, de respecter l'une ou l'autre des deux conditions qui précèdent, l'aide est notifiée et approuvée de manière spécifique.

Il convient de signaler que les collectivités territoriales sont autorisées à intervenir dans le cadre général du régime d'aides français qui a été révisé dans ce secteur pour la période 2006-2011 (régime NN 84/2004 Cinéma (soutien à la production cinématographique) et régime N 95/2004 Cinéma (soutien à la production cinématographique DOM) approuvés par décision de la Commission européenne du 22 mars 2006), et qui a fait l'objet d'une prorogation jusqu'au 31 décembre 2017 (décision C (2011) 9430 du 21 décembre 2011). Il s'agit, en l'occurrence, des aides apportées par le Centre national de la cinématographie relatif au soutien financier de l'Etat à l'industrie de programmes audiovisuels.

La Commission ayant adopté une nouvelle communication sur les aides d'Etat en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles à la fin de l'année 2013, les Etats membres disposent de deux ans pour mettre en conformité leurs régimes d'aides. Le régime d'aides précité devrait donc faire l'objet de modifications avant la fin de l'année 2015.

Aides dans le domaine de la santé en zones rurales

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 en tenant compte du schéma régional d'organisation des soins ;

• définir en particulier les zones rurales présentant un déficit en matière d'offre de soins et justifiant, en conséquence l'institution de dispositifs d'aides visant à favorisant 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 résultent de la loi no 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. 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.

Les interventions des collectivités territoriales

Les interventions des collectivités territoriales résultent de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. C'est ainsi que ces collectivités peuvent accorder des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien des professionnels de santé dans les zones rurales déficitaires en offre de soins (article *L. 1511-8* du CGCT). 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. Ces aides peuvent également être accordées aux centres de santé.

Les modalités de ces aides sont définies par le décret en Conseil d'Etat no 2005-1724 du 30 décembre 2004 et codifiées aux articles R. 1511-44 à R. 1511-46 du CGCT. Ces aides, diversifiées, 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 ;

• une mise à disposition d'un logement pour les professionnels de santé libéraux ou le versement à ces deniers soit d'une prime d'installation, soit d'une

prime forfaitaire, étant précisé que 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.

De plus, les collectivités territoriales, dans le cadre des modalités définies par le décret no 2005-1728 du 30 décembre 2005 codifiées aux articles D. 1511-52 à D. 1511-56 du CGCT, peuvent accorder des aides destinées :

- à financer des indemnités de logement et de déplacement aux étudiants de troisième cycle de médecine générale effectuant leur stage en zone déficitaire ;
- ou à financer des indemnités d'étude et de projet professionnel à tout étudiant en médecine qui s'engage à exercer comme médecin au moins cinq ans dans l'une de ces zones dans les conditions prévues par le décret n° 2005-1728 du 30 décembre 2005 précité.

Naturellement, l'attribution de ces aides fait l'objet d'une convention entre les collectivités, les professionnels ou étudiants bénéficiaires et, le cas échéant, les organismes d'assurance maladie. Précisons que le non-respect des conditions légales et contractuelles entraîne le remboursement de tout ou partie des avantages perçus.

La loi du 23 février 2005 susnommée précise que les investissements immobiliers réalisés par les collectivités territoriales destinées à l'installation des professionnels de santé ou à l'action sanitaire et sociale sont éligibles au fonds de compensation pour la valeur ajoutée (FCTVA) (voir en ce qui concerne ce fonds, le chapitre intitulé " Les concours financiers de l'Etat ").

Enfin, la loi précitée prévoit des dispositions particulières concernant les zones de montagne (article 111). C'est ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements ont la possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'équipements sanitaires dans le respect des décisions de la commission exécutive de l'agence régionale de l'hospitalisation. Ces investissements peuvent bénéficier du soutien financier de l'Etat, au même titre que les investissements des communes.

Les aides fiscales

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux précitée prévoit que les professionnels de santé ou leurs remplaçants installés dans des zones sous-médicalisées bénéficient d'une exonération de l'impôt sur le revenu à hauteur de soixante jours de permanence par an.

En outre, elle permet aux collectivités territoriales d'exonérer de la taxe professionnelles les médecins libéraux ainsi que les auxiliaires médicaux qui s'établissent ou se regroupent dans une commune de moins de 2 000 habitants ou située dans une zone de revitalisation rurale. La durée de cette exonération ne peut être inférieure à deux ans ni supérieure à cinq ans.

Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)

Par exception au principe général d'interdiction de prise de participation des collectivités territoriales au capital de sociétés anonymes, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent créer des sociétés d'économie mixte locales ou prendre des participations dans ces sociétés.

Le régime juridique des SEML, fixé pour l'essentiel par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983, a fait l'objet de plusieurs adaptations depuis le début des années 2000 : la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, la loi no 2001-419 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales. Il est codifié, pour la partie législative, aux articles L. 1521-1 à L. 1525-3 du CGCT.

Les SEML revêtent la forme juridique d'une société anonyme, à savoir une société dont le capital est divisé en actions et qui est constituée entre des associés qui ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports. Elle doit comprendre sept associés minimum. Leur organisation et leur fonctionnement doivent être conformes au droit commun des sociétés tel que défini dans le code du commerce, étant précisé que les règles du code précité s'appliquent dans la limite des dispositions spécifiques aux SEML contenues pour l'essentiel dans le CGCT.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leurs sont reconnues par la loi, créer des SEML qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, d'autres personnes publiques pour réaliser certaines opérations.

Objet social des SEML

Champ d'intervention " traditionnel " des SEML

Ce champ intéresse les domaines suivants : aménagement, construction, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC), activités d'intérêt général.

Le domaine de la construction intéresse surtout la construction de logements sociaux. Toutefois, il peut aussi s'inscrire dans l'immobilier d'entreprise, la SEML agissant alors comme organisme relais d'une collectivité territoriale. Depuis l'intervention de la loi du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales, ce type d'intervention a été réaffirmé et consolidé juridiquement. Il repose sur l'article L. 1511-3 du CGCT qui précise, comme on l'a vu précédemment, que les aides à l'immobilier d'entreprise peuvent être attribuées par l'intermédiaire d'un maître d'ouvrage public ou privé dans le cadre d'une procédure conventionnelle. Les organismes relais peuvent être, selon le cas, une SEML, une société de crédit-bail immobilier ou une société civile immobilière (SCI).

Dans le chapitre intitulé " Données relatives aux services publics locaux ", il est précisé qu'un service public local peut être qualifié de service public industriel ou commercial (SPIC) ou de service public administratif (SPA) selon son mode de financement ou de gestion. Dans ce même chapitre et dans le chapitre dénommé " Les principaux services publics locaux ", il apparaît que l'exploitation de SPIC touche des domaines très divers. Ces SPIC peuvent être gérés par des SEML. Aux termes d'une décision du 7 octobre 1986, le Conseil d'Etat a admis que les SEML pouvaient gérer un SPA, à condition que ce dernier ne soit pas au nombre de ceux qui, par la volonté du législateur ou leur nature, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même.

Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie a été consacré par les lois des 2-17 mars 1791 fait obstacle à la prise en charge d'activités industrielles et commerciales par les collectivités publiques. La notion d'intérêt général est déterminée, au cas par cas, par le juge administratif, lequel prend en considération les principes régissant l'intervention des collectivités publiques dans le domaine industriel ou commercial.

Le juge administratif a considéré qu'il ne pouvait être dérogé à ce principe d'interdiction que, lorsqu'en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifiait l'intervention de collectivités locales (*CE, 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*). En tout état de cause, il doit s'agir d'un intérêt général dicté par des circonstances socio-économiques particulières afin que cette intervention ne porte pas atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie précité.

Enfin, le Conseil d'Etat a rappelé que ce critère s'appliquait entièrement à l'action des collectivités territoriales au travers des SEML (*CE, 10 octobre 1994,*

préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle ; CE, 23 décembre 1994, commune de Clairvaux d'Aveyron et autres).

Elargissement du champ d'intervention des SEML

En premier lieu, la loi du 13 août 2004 précitée prévoit, notamment, plusieurs transferts de compétences en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements dont certains sont susceptibles d'intéresser les SEML. Ainsi, la constitution de SEML pour assurer un rôle de gestion et de valorisation pourrait être envisagé en ce qui concerne les aérodromes civils, les ports autonomes, les immeubles classés ou inscrits au titre du code du patrimoine.

En second lieu, la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle autorise expressément les SEML et les sociétés coopératives d'intérêt collectif à intervenir en matière de télévision locale diffusée par voie hertzienne en mode analogique et en mode numérique.

Enfin, par dérogation au principe selon lequel les collectivités territoriales ne peuvent créer de SEML qu'au regard des compétences qu'elles détiennent, les SEML peuvent désormais intervenir dans le domaine de l'investissement hospitalier en vertu du la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique qui prévoit que les SEML peuvent réaliser des opérations relatives à des équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement de santé, d'un établissement social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire.

Capital

Selon l'article L. 224-2 du code du commerce, le capital social des SEML doit être au minimum de 37 000 €pour les sociétés anonymes ne faisant pas appel à l'épargne et de 225 000 €pour celles y faisant appel. Ces seuils, en raison des opérations réalisées, sont plus élevés pour les SEML d'aménagement et de construction, soit respectivement 150 000 et 225 000 €
Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements peuvent, à l'effet de créer des SEML, acquérir des actions ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports, émises par ces sociétés.

La prise de participation des collectivités territoriales et groupements ne peut avoir lieu que si la société revêt la forme d'une société anonyme régie par le code du commerce, sous réserve des dispositions applicables aux SEML. Par ailleurs, ces collectivités et groupements doivent détenir séparément ou à

plusieurs plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix des organes délibérants.

Des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de SEML locales, sous réserve, pour les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les Etats concernés, étant précisé qu'ils ne sauraient détenir séparément ou à plusieurs plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Concours financiers des collectivités territoriales et de leurs groupements

En leur qualité d'actionnaires, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent prendre part aux modifications du capital ou allouer des apports en compte courant d'associés aux SEML.

L'apport en compte courant d'associé doit être alloué dans le cadre d'une convention expresse entre la collectivité ou le groupement actionnaire d'une part, et la SEML d'autre part. A peine de nullité l'acte doit prévoir la nature, l'objet et la durée de l'apport, ainsi que le montant, les conditions de remboursement, éventuellement de rémunération, de transformation en augmentation du capital dudit apport.

Administration et contrôle des SEML

En ce qui concerne les structures des SEML (assemblées d'actionnaires, organes de direction…) ce sont les règles de droit commun des sociétés commerciales qui s'appliquent.

Toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales actionnaire a droit à au moins un représentant au conseil d'administration ou conseil de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée.

En matière de responsabilité civile, seule la responsabilité de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales peut être recherchée en cas de faute commise par l'élu dans l'exercice de son mandat, qu'il soit président de la SEML ou administrateur. Néanmoins, ce principe a des limites, notamment si l'intéressé outrepasse ses fonctions en agissant hors du champ des compétences de la SEML reconnu par la loi. Dans ce cas, sa responsabilité personnelle pourra être recherchée s'il lui est reproché un fait personnel se détachant de l'exercice de ses fonctions et considéré comme la cause d'un dommage. Il doit, alors, s'agir d'une faute lourde et inexcusable.

En matière de responsabilité pénale d'un élu président d'une SEML ou d'un administrateur, ce dernier ne bénéficie d'aucun régime dérogatoire. Ainsi sa responsabilité peut-elle être recherchée au titre des :

incriminations fondées sur les dispositions pénales classiques applicables à l'ensemble des justiciables : atteintes à l'intégrité des personnes et des biens, à des activités réprimées par des textes spécifiques (construction, environnement...) ;

- incriminations reposant sur des dispositions pénales propres au droit des sociétés (abus de biens sociaux, banqueroute...) ;
- incriminations fondées sur des dispositions propres aux élus locaux (prise illégale d'intérêts, délit de favoritisme).

Les actes des SEML (délibérations du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et des assemblées générales) sont communiqués dans les quinze jours suivant leur adoption au représentant de l'Etat dans le département. Il en est de même pour les concessions d'aménagement visées à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, les comptes annuels et les rapports des commissaires aux comptes.

La modification portant sur l'objet social, la composition du capital ou sur les structures des organes dirigeants ne peut intervenir sans une délibération préalable de l'organe délibérant de la SEML approuvant la modification. Le projet de modification doit obligatoirement être joint à la délibération. Précisons qu'à peine de nullité, l'accord du représentant d'une collectivité territoriale, d'un groupement ou d'un établissement public de santé, d'un établissement public social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire est requis sur la modification envisagée.

Modalités d'intervention des SEML

Les collectivités territoriales ont la possibilité de concéder la réalisation d'opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme à toute personne y ayant vocation. Ainsi, les SEML peuvent-elles se porter candidates pour la réalisation de ces opérations. La collectivité et la SEML concernée sont liées par un contrat définissant l'objet de celui-ci, sa durée, les conditions de rachat ou de résiliation ou déchéance par le concédant ainsi que, s'il y a lieu, les modalités d'indemnisation du concessionnaire, les obligations des parties, etc.

La Commission européenne a souligné le non-respect, par les collectivités territoriales des principes de publicité et de mise en concurrence à l'occasion

des concessions publiques d'aménagement accordées aux SEML. Par ailleurs plusieurs décisions de la Cour de justice des communautés européennes ont confirmé l'analyse de la Commission (*arrêt Stadt Halle du 11 janvier 2005*, *arrêt Coname du 21 juillet 2005* et *arrêt Parking Brixen du 13 octobre 2005*).

Cette jurisprudence a défini, en s'appuyant sur plusieurs critères, les organismes dits " in house " ou " opérateurs internes " qui, dans leurs relations avec des personnes morales de droit public dont ils dépendent, peuvent être exclus de toute procédure de publicité et de mise en concurrence lorsqu'ils sont candidats à des marchés publics.

Au regard de cette jurisprudence, les SEML sont exclues du champ d'application du " in house " dans leurs relations avec les collectivités territoriales en raison de la présence d'actionnaires privés en leur sein.

Le droit français a été mis en conformité avec le droit européen par la loi no 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement. Dès lors qu'une concession d'aménagement est conclue entre une collectivité territoriale et une SEML, les obligations de publicité et de concurrence doivent être respectées. Seules les concessions conclues entre une collectivité territoriale et une structure juridique publique qui est une émanation de cette collectivité échappent à cette obligation.

Les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)

L'article 20 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 relative à l'engagement national pour le logement, codifié à l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme, a autorisé les collectivités territoriales et leurs groupements à prendre des participations dans des sociétés publiques locales d'aménagement. Ce dispositif, créé initialement à titre expérimental pour 5 ans, a été pérennisé par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

Il s'agit d'un nouvel outil juridique destiné aux collectivités territoriales et à leurs groupements, visant à surmonter les difficultés liées à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) sur les limites du « in house ».

La jurisprudence communautaire permet en effet à une personne publique de se dispenser de l'application des règles de publicité et de mise en concurrence pour la dévolution de certains contrats (marchés publics, DSP, concessions

d'aménagement…) lorsque le cocontractant peut être considéré comme un simple prolongement administratif de la personne publique elle-même.

Par dérogation à l'art. L. 225-1 du livre II du code de commerce, ces sociétés qui revêtent la forme de société anonyme sont composées d'au moins deux actionnaires. Les SPLA sont compétentes pour réaliser toute opération d'aménagement au sens du code de l'urbanisme (article L. 300-1) exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur leur territoire.

Leur champ d'intervention a toutefois été élargi par l'article 4 de la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 précitée. Dorénavant, elles sont également compétentes «pour réaliser des études préalables, procéder à toute acquisition et cession d'immeubles en application des articles L. 221-1 et L. 221-2, procéder à toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article L. 300-1, ou procéder à toute acquisition et cession de baux commerciaux, de fonds de commerce ou de fonds artisanaux dans les conditions prévues au chapitre IV du titre Ier du livre II du (code de l'urbanisme)». En outre, les SPLA pourront dorénavant également exercer, par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorité définis par le code de l'urbanisme et agir par voie d'expropriation. Ces nouveaux pouvoirs ne pourront toutefois être exercés que dans les conditions fixées par «des conventions conclues par l'un de leurs membres».

Les sociétés publiques locales (SPL)

L'article 1er de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 1531-1 du CGCT, permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de créer des sociétés publiques locales (SPL) dont ils détiennent la totalité du capital. Une circulaire en date du 29 avril 2011 est venue apporter des précisions sur le régime juridique applicable aux SPL. Par dérogation à l'art. L. 225-1 du livre II du code de commerce, ces sociétés qui revêtent la forme de société anonyme sont composées d'au moins deux actionnaires.

Les SPL ont un champ d'intervention plus large que celui des SPLA. Il recouvre globalement celui des sociétés d'économie mixte locales (SEML) : opérations d'aménagement au sens de l'art L. 300-1 du code de l'urbanisme, opérations de construction, ou exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Cependant, si les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer des SPL dans des secteurs variés, elles ne peuvent le faire que dans le cadre des compétences

qui leur sont attribuées par la loi. Les SPL n'ont, en outre, pas vocation à exercer des fonctions support comme la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire ou encore des expertises juridiques ou d'assistance technique pour le compte des collectivités qui les contrôlent.

Selon l'esprit de la loi, tout comme les SPLA, les SPL sont de nouveaux outils mis à la disposition des collectivités territoriales leur permettant de recourir à une société commerciale sans publicité ni mise en concurrence préalables, dès lors que certaines conditions sont remplies. Ainsi, elles ont vocation à intervenir pour le compte de leurs actionnaires dans le cadre de prestations intégrées (quasi-régie ou « in house »).

Plusieurs procédures permettent de créer une SPLA ou une SPL, elles sont exposées dans le cadre ci-après.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent-elles créer une SPL ou une SPLA ex nihilo ?	Oui, dans les conditions définies aux articles L. 1531-1 du CGCT et L. 327-1 du code de l'urbanisme. Moyennant quelques différences, les modalités de création sont assez voisines de celles prévues pour les SEML.
Quelles sont les différences ?	Ce sont les suivantes : le capital d'une SPL ou d'une SPLA est détenu dans son intégralité par les collectivités territoriales ou leurs groupements ; l'une des collectivités participant au capital de la SPLA en détient au moins la moitié des droits de vote ; il s'agit de la collectivité dite " de tutelle " de la SPLA (cette condition n'est pas requise pour les SPL); le montant du capital d'une SPL ou d'une SPLA doit être au moins égal, à l'instar des SEML d'aménagement, à 150 000 €et 225 000 €en cas d'appel public à l'épargne.

Peut-on créer une SPLA ou une SPL à partir d'une SEML préexistante ?	Oui. La transformation d'une SEML en SPLA ou en SPL est soumise aux modalités prévues par le code du commerce en son livre II (articles L. 225-243 et suivants).
Qu'implique la décision de transformation ?	Elle nécessite la modification des statuts de la SEML, en application des dispositions prévues pour la modification desdits statuts.
Est-ce suffisant ?	Non. S'agissant d'une expropriation, il convient d'obtenir l'accord de tous les actionnaires, en particulier de ceux qui ne pourront pas, par construction, participer à la SPLA ou à la SPL.
Que doit prévoir la modification ?	La modification devra notamment prévoir : les modalités de rachat des actions détenues par les investisseurs privés ; la participation d'au moins 2 actionnaires (qui seront des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités) au capital de la SPLA ou de la SPL, étant précisé que l'un d'entre eux devra disposer d'au moins la moitié des droits de vote s'il s'agit d'une SPLA ; la cession des parts de capital des actionnaires de droit privé qui devra être opérée pour tirer les conséquences de la modification des statuts pourra se faire soit par rachat de ces parts par la société, dans les limites prévues par la loi, soit par leur rachat par les autres actionnaires ou nouveaux actionnaires (prise de participation).
Quelle obligation incombe aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées ?	Elles devront, s'être favorablement prononcées sur les modifications statutaires et relatives au capital avant la convocation de l'assemblée générale extraordinaire de la SEML appelée à approuver ces modifications.
Est-il possible de créer une SPLA ou une SPL par fusion absorption ou dissolution ?	Oui. Cela suppose qu'une SPLA ou une SPL, préalablement constituée, absorbe une SEML selon les modalités prévues par le livre II du code du commerce

Que devra régler le traité de fusion ?	Il devra régler le sort des investisseurs privés de la SEML qui ne pourront pas, par construction, être associés dans la SPLA ou la SPL. En tout état de cause, l'accord des actionnaires " expropriés " devra être recueilli.
Existe-t-il une autre procédure que celle qui vient d'être décrite ?	Oui. L'opération peut être réalisée par dissolution de la SEML, résultant de la réunion de toutes les actions en une seule main, en l'espèce, la SPLA ou la SPL, conformément aux dispositions du code civil (article 1844-5, alinéa 3).
Signalé : la création d'une SPLA ou d'une SPL par fusion absorption ou par dissolution de la SEML d'aménagement préexistante est particulièrement complexe et lourde à mettre en œuvre. En conséquence, il est vivement conseillé, pour créer une SPLA ou une SPL, de privilégier la procédure visant à modifier les statuts de la SEML en question.	

Les services d'intérêt économique général (SIEG)

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… 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 Etats 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 Traité rejoignent la juris-

prudence du Conseil d'Etat du 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, précitée.

Dans deux cas, les compensations financières ne constituent pas des aides d'Etat :

- soit parce qu'elles entrent dans le champ d'application d'un règlement de minimis (général ou SIEG) : compensation inférieure à 200.000 € sur trois exercices fiscaux dans le cas du de minimis de droit commun, et inférieure à 500.000 € sur la même période pour les SIEG ;
- soit parce qu'elles remplissent les quatre critères posés par la jurisprudence 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, le niveau de la compensation doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne et bien gérée aurait encourus.

Dans ces deux cas, les compensations ne constituent pas des aides d'Etat dans la mesure où les critères de l'article 107§1 TFUE ne sont pas réunis, celui-ci disposant qu'une aide sera qualifiable d'aide d'Etat incompatible avec le marché intérieur si les quatre critères suivants sont réunis : l'aide est accordée au moyen de ressources publiques, elle procure un avantage sélectif, elle affecte la concurrence et elle affecte les échanges entre États membres.

Si la compensation n'entre pas dans les deux cadres précités, elle est alors susceptible de constituer une aide d'Etat. 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'Etat sous forme de compensation de service public » qui remplissent les trois premiers critères de la jurisprudence Altmark : le paquet Almunia qui a succédé au paquet Monti-Kroes fin 2011.

Pour ces aides d'Etat sous forme de compensation de service public, le paquet Almunia prévoit deux cas de figure :

- une exemption de notification de la compensation à la Commission (décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, n°2012/21/UE) pour 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 n'excède pas dix ans. Une exception est cependant admise pour les cas où le prestataire du service doit consentir un investissement important quoi 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 être notifiées à la Commission conformément à la procédure prévue à l'article 108 TFUE et dans le respect des conditions fixées par l'encadrement du 20 décembre 2011 (encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public, 2012/C 8/03).

◆ Le tourisme

Le tourisme est une industrie clé pour l'économie et l'emploi en France. La destination France a conservé le premier rang mondial en 2012, avec 83 millions d'arrivées de touristes internationaux, et le 3ème rang en termes de recettes (41,7 milliards d'euros).

Le tourisme est un domaine de compétence partagée entre différents niveaux de collectivités territoriales.

Une commune ou un groupement de communes peut créer, par délibération de son assemblée délibérante, un organisme dénommé « office de tourisme » chargé de la promotion du tourisme.

Plusieurs groupements de communes désirant également s'associer pour la promotion du tourisme peuvent créer un syndicat mixte en vue d'instituer un office de tourisme.

Cet organisme 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

peut également être chargé de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme.

Le conseil municipal détermine le statut juridique et les modalités de gestion de l'office du tourisme : il peut être organisé en régie, en délégation de service public, en société d'économie mixte locale (SEML), en association ou encore en EPIC…

Les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences en matière de création, d'aménagement, de gestion et d'entretien des zones touristiques.

Articles L. 5214-16, L. 5215-20-1 et L. 5216-5 du CGCT

◆ 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 no 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 par décret en Conseil d'État (1ère : bibliothèques dites classées ; 2ème : bibliothèques soumises à un contrôle technique et régulier permanent ; 3ème : 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 du code du patrimoine).

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

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR)

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 (PPR). 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 PPR sont élaborés et mis en application par l'Etat. 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, dites " zones de danger ", et d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage d'aménagement, d'exploitation ;
- de délimiter les zones, dites " zones de précaution " ;
- de définir les mesures de prévention de protection et de sauvegarde qui doivent être prises dans les " zones de danger " et dans les " zones de précaution ", 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 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés à l'élaboration du PPR. Ce plan est approuvé par arrêté préfectoral après enquête publique, au cours de laquelle sont entendus les maires concernés, et après avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer.

Le plan approuvé fait l'objet d'un affichage en mairie 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 du 30 juillet 2003, le maire dont la commune est concernée par un PPR prescrit ou approuvé, doit assurer des mesures d'information (par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, art. 40 de la loi de 2003) 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 Etat, 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 la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, a redéfini l'ensemble des concepts applicables en matière de protection et d'aménagement des zones de montagne.

La loi du 23 février 2005 reconnaît la montagne " comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de leur rôle économique, social, gouvernemental, paysager, sanitaire et culturel. "

Les dispositions des lois précitées, insérées dans le code de l'urbanisme (article *L. 145-1 à L. 145-13*), visent à maîtriser le développement de l'urbanisation en montagne. A 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 avec les constructions traditionnelles ou d'habitation existants.

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 trois catégories d'UTN (article *L. 145-11* du code de l'urbanisme) :

- création des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou équipements touristiques ;

- création de remontées mécaniques avec extension ou création d'un domaine skiable ;

réalisation d'aménagements touristiques sans création de surface de plancher dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Une UTN ne peut être réalisée que dans une commune ayant un plan local d'urbanisme (PLU).

En cas de schéma de cohérence territoriale (SCOT) approuvé, l'UTN doit être prévue par celui-ci et compatible avec ses orientations. Dans le cas contraire, il convient de modifier préalablement le schéma.

En l'absence de SCOT, les UTN sont soumises à autorisation et délivrées :

- par le préfet coordonnateur de massif, après avis du comité de massif, pour les UTN d'intérêt régional ou interrégional ;
- par le préfet de département après avis de la commission départementale des sites, pour les UTN d'intérêt local.

Le décret n° 2006-1683 du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne fixe, entre autres, le seuil de surface de plancher hors œuvre nette excluant de la procédure d'autorisation les petites annonces touristiques.

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 " concerne non seulement les communes riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, mais aussi celles qui, sous certaines conditions, sont riveraines des estuaires et des deltas (article L. 321-2 du code de l'environnement).

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.... (article L. 146-1 à L. 146-8 du code de l'urbanisme)

Elles s'appliquent dans les communes précitées ainsi que dans celles qui participent aux équilibres économiques et écologiques des littoraux lorsqu'elles en font la demande au représentant de l'État dans le département (article L. 146-1 du code précité).

Pour les plans d'eau de moins de 1 000 hectares, le régime de protection établi par l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme comporte deux principes :

- toute construction, installation et route nouvelle est interdite sur une bande de 300 mètres à compter de la rive ;
- les documents d'urbanisme peuvent adapter cette règle de façon mesurée.

S'agissant des grands lacs de montagne dont la superficie est supérieure à 1 000 hectares, la loi du 23 février 2005 précitée a modifié l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme qui prévoit désormais que les dispositions de la loi littoral s'appliquent à un secteur autour de ces lacs délimité par décret. L'objectif poursuivi est de mettre fin à la double application des lois " montagne " et " littoral " autour des douze grands lacs de montagne.

La délimitation est effectuée, soit à l'initiative du préfet, soit à l'initiative concordante des communes riveraines du lac. Une enquête publique est ouverte par le préfet. Un décret en Conseil d'Etat fixant la délimitation du secteur d'application de la loi littoral est pris pour chacun des lacs concernés.

Par ailleurs, la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 relative au développement durable prévoit (article 5) que le schéma régional d'aménagement du territoire peut recommander, entre autres, un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Ce schéma fixe les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral.

Elaboré par l'Etat, le SMVM est soumis pour avis aux communes, départements et régions intéressés. Soumis à enquête publique, il est approuvé par le préfet. Toutefois, il peut être approuvé par décret en Conseil d'Etat en cas, par exemple, d'avis défavorable des deux tiers des communes concernées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci.

La loi du 23 février 2005 précitée prévoit la possibilité d'élaborer des SMVM dans le cadre de la procédure décentralisée des SCOT, s'ils comprennent une ou des communes littorales.

Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysagers (ZPPAUP)

Articles L. 642-1 à 642-5 du code du patrimoine

Une ZPPAUP peut être instituée autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger où à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel :

sur proposition ou après accord du conseil municipal de la commune intéressée ;

- sur proposition du conseil municipal des communes intéressées ou de l'organe compétent de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU) (à compter du 1er janvier 2007 au plus tard).

Après enquête publique, avis de la commission régionale du patrimoine et des sites et accord de l'autorité administrative, la ZPPAUP est créée par décision, selon le cas, du maire ou du président de l'EPCI compétent en matière de PLU. La révision de tout ou partie de la zone s'effectue, sous certaines conditions, de la même manière que pour sa création. Les dispositions relatives à la zone doivent être annexées au PLU.

Des prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysage frappent les travaux de construction, de démolition, de déboisement et de modification de l'aspect des immeubles situés dans le périmètre d'une ZPPAUP ou d'une partie de ZPPAUP. Ces travaux sont soumis à une autorisation spéciale accordée par l'autorité administrative compétente en matière de permis de construire après avis de l'architecte des Bâtiments de France.

Si un monument historique est situé dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, les servitudes d'utilité publique instituées pour la protection de son champ de visibilité ne sont pas applicables.

L'aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP)

C'est une servitude d'utilité publique créée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II.

L'AVAP conserve les principes fondamentaux de la ZPPAUP.

Elle a vocation à se substituer à l'horizon 2015 à la ZPPAUP en intégrant notamment, à l'approche patrimoniale et urbaine de celle-ci, les objectifs du développement durable. Elle propose ainsi une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, notamment ceux relatifs à l'énergie, et une meilleure concertation avec la population. Afin de mieux articuler la mise en valeur du patrimoine avec l'ensemble des composantes de l'aménagement, elle crée les conditions d'une plus forte coordination avec le PLU.

Son élaboration et sa gestion relèvent d'une démarche collaborative entre l'État et la collectivité compétente qui voit son implication et ses responsabilités renforcées.

Elle crée notamment un nouvel équilibre entre les prérogatives de l'autorité compétente et celles de l'architecte des bâtiments de France.

Les ZPPAUP en vigueur continueront de produire leurs effets pendant cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi (31 décembre 2016). Les ZPPAUP en cours d'élaboration, de modification ou de révision à cette date font l'objet de mesures transitoires.

Le champ d'application et l'articulation avec les autres protections

Les AVAP peuvent être créées sur des quartiers, des espaces bâtis, des sites non bâtis ou des paysages, situés autour de monuments historiques ou non, pour des motifs d'intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique. Ces espaces peuvent n'avoir jamais fait l'objet d'une mesure de protection.

Elles ont pour objet la mise en valeur du patrimoine bâti. Elles n'ont pas vocation à se superposer à d'autres dispositifs de protection relevant du patrimoine naturel ou bâti sur le même secteur.

Le dossier d'AVAP

Le dossier d'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine est constitué de trois documents :

- le rapport de présentation présente les objectifs de l'AVAP, fondés sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental qui lui est annexé, prenant en compte le PADD du PLU s'il existe. Le diagnostic doit figurer intégralement dans le dossier ;
- le règlement comprend des prescriptions relatives à l'insertion des projets et à la mise en valeur des patrimoines ;
- les documents graphiques précisent le ou les périmètres et localisent les prescriptions du règlement.

Les effets des AVAP

Les AVAP sont des servitudes d'utilité publique. Elles emportent des effets sur les POS et PLU.

Par ailleurs, dans le cadre d'une AVAP, les pétitionnaires doivent solliciter une autorisation spéciale.

Les procédures d'élaboration, de révision et de modification

Une AVAP peut être créée, sur un ou des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique, à l'initiative de la ou des communes concernées ou de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est compétent en matière d'élaboration de PLU.

Cette procédure s'effectue dans un cadre décentralisé, en partenariat avec les services de l'Etat. La ou les communes, ou l'EPCI concernés sont maîtres d'ouvrage. Ils ont l'initiative de la procédure, la conduisent, approuvent le document, après accord de l'Etat, et décident de l'opportunité de le faire évoluer.

Le régime transitoire entre les ZPPAUP et les AVAP

Aucune procédure de création, de révision ou de modification des ZPPAUP ne peut être engagée depuis le 14/07/2010 (entrée en vigueur de la loi).

La procédure de modification d'une ZPPAUP, en cours à la date de l'entrée en vigueur de la loi portant engagement national pour l'environnement, peut être poursuivie suivant les dispositions antérieures à celle-ci. Il en va de même pour une procédure de révision ou d'élaboration d'une ZPPAUP ayant fait l'objet d'une enquête publique à la date d'entrée en vigueur de la loi.

Les ZPPAUP existantes à la date d'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement continuent de porter leurs effets pendant une période de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci (soit jusqu'au 13 juillet 2015), sauf si elles ont été auparavant transformées en AVAP. A défaut de transformation en AVAP à la date du 14/07/2015, le régime des abords de monuments historiques ainsi que le régime des sites inscrits seront rétablis sur l'ensemble des territoires concernés.

Les demandes de permis de construire ou de démolir, ou de déclaration préalable déposées dans le territoire de ZPPAUP sont soumises au régime des AVAP concernant l'instruction et la délivrance des autorisations à compter du 13 octobre 2010.

Secteurs sauvegardés

Articles L. 313-1 à L. 313-2-1 et R. 313-1 à R. 313-4 du code de l'urbanisme

Les secteurs présentant un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non peuvent être érigés en " secteurs sauvegardés ".

Un secteur sauvegardé est créé par l'autorité administrative (le préfet de département) sur demande ou avec l'accord de la commune ou, si tel est le cas, de l'EPCI compétent en matière de PLU après avis de la Commission nationale des secteurs sauvegardés.

L'acte créant le secteur sauvegardé prescrit l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur. En outre, il met le PLU en révision lorsqu'il existe.

Le projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur en cause est élaboré par le préfet en liaison avec le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme. Il est soumis pour avis à une commission locale du secteur sauvegardé, puis à l'avis du conseil municipal de la commune ou du conseil communautaire de l'EPCI concerné et la Commission nationale des secteurs sauvegardés. Ensuite, le projet est mis à l'enquête publique. Il est approuvé par l'autorité administrative si l'avis de l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI est favorable ou par décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur doit être compatible avec le projet d'aménagement et développement durable du PLU lorsqu'il existe.

Ce plan peut, sous certaines conditions, être modifié. Sa révision s'effectue dans les formes prévues pour son établissement.

Les immeubles situés dans le périmètre d'un secteur sauvegardé, dont le plan de sauvegarde et de mise en valeur a été approuvé, ne sont pas soumis aux servitudes d'utilité publique énoncées par le code du patrimoine et le code de l'environnement.

Lorsque les projets faisant l'objet de permis et de déclarations préalables sont situés dans un secteur sauvegardé, l'autorité compétente recueille l'accord de l'architecte des bâtiments de France.

Protection des monuments historiques et de leurs abords

Loi du 31 décembre 1913 modifiée codifiée dans le code du patrimoine : article L. 621-1 à L. 621-34

Deux protections sont possibles au titre de la loi de 1913 modifiée : le classement et l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

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.

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'Etat ou à un établissement public de l'Etat. 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'Etat après avis de la Commission nationale des monuments his-

toriques. 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.

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.

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.

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

Loi du 2 mai 1930 modifiée codifiée dans le code de l'environnement article L. 341-1 à L. 341.22

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.

La compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles crée, au 1er janvier 2016, une compétence communale obligatoire de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (I *bis* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement). Cette compétence est actuellement exercée de manière facultative par des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou des ententes interdépartementales.

Cette compétence vise à assurer la lutte contre les inondations et à atteindre le bon état écologique des cours d'eau. Elle inclut en effet les missions d'entretien des cours d'eau et de défense contre les inondations et contre la mer.

Cette compétence est confiée aux EPCI à fiscalité propre, à titre obligatoire.

La compétence peut être exercée avant le 1er janvier 2016 si les communes ou les EPCI à fiscalité propre le souhaitent.

◆ Piloter l'urbanisme

L'essentiel

L'urbanisme est un des domaines majeurs qui ont été 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 prérogatives – dont l'exercice du contrôle de légalité – pour encadrer l'action des communes et de leurs groupements, ceux-ci 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.

Quels sont les principaux documents d'urbanisme ?

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT)

Le SCOT est un document de planification stratégique au niveau de l'agglomération. Il expose d'abord un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipement et de services. Le rapport de présentation explique les choix retenus en s'appuyant sur le diagnostic.
Ensuite, le projet d'aménagement et de développement durable fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports, de développement économique, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, de lutte contre l'établissement urbain, de prévention et de remise en état des continuités écologiques.

Les plans locaux d'urbanisme (PLU)

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle du groupement de communes 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.

Les cartes communales

Les communes non dotées d'un PLU peuvent élaborer, le cas échéant dans le cadre de groupements intercommunaux, 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. 111-1-2.

Quelles sont les règles générales d'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.
Ces règles générales d'urbanisme portent notamment sur :

- la localisation et la desserte des constructions (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 le volume des constructions ;
- les règles relatives à l'aspect des constructions (notamment pour préserver les sites et les paysages naturels, agricoles ou urbains).

Quels sont les outils de l'aménagement urbain ?

Les zones d'aménagement concerté

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.

Les droits de préemption

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.

Les permis de construire et autres autorisations et actes relatifs à l'occupation ou à l'utilisation du sol

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, 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. 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.

Les schémas de cohérence territoriale

Le contenu

Articles L. 122-1-1 et suivants du code de l'urbanisme

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ont succédé, depuis de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux schémas directeurs décentralisés datant de 1983. Ils comprennent un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable et un document d'orientation et d'objectif et ils respectent les principes généraux énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Le SCOT est un document de planification stratégique au niveau de l'agglomération. Il expose d'abord un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipement et de services. Le rapport de présentation explique les choix retenus en s'appuyant sur le diagnostic.

Ensuite, le projet d'aménagement et de développement durable fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports, de développement économique, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, de lutte contre l'établissement urbain, de prévention et de remise en état des continuités écologiques.

Pour permettre la réalisation du projet précité, dans le document d'orientation et d'objectif, sont déterminées les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés, et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers.

Le document d'orientation et d'objectif :

- détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation ;
- définit les grands projets d'équipement et de services ;
- peut déterminer les secteurs où l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs
- peut définir des 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 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 de cohérence écologique. 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. Pour leur part, les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacement urbain, les plans locaux d'urbanisme, et les cartes communales doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectif des SCOT.

Les SCOT peuvent être complétés, pour leur exécution, en certaines de leurs parties, par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu.

Dans les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer 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 délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle (article L. 122-2 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 des organismes concernés, 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.

Le préfet peut, après avis de la commission de conciliation, en raison de l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles, exclure du champ d'application de l'article L. 122-2 précité, une ou plusieurs communes se trouvant à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants.

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. Le projet de périmètre, déterminé, selon le cas, par les conseils municipaux ou l'organe délibérant du ou des EPCI, est communiqué au préfet qui recueille l'avis du ou des conseils généraux concernés (réputé positif s'il n'a pas été formulé dans un délai de trois mois). Le périmètre est publié par arrêté préfectoral après qu'il a été vérifié que ce périmètre permettait la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.

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. A 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, par lettre recommandée, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque que ce schéma n'est pas compatible avec des prescriptions supérieures telles que les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme en particulier. 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.

La loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux prévoit que lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre d'un SCOT sont incluses dans le périmètre d'un parc naturel régional, le syndicat mixte compétent peut, sous certaines conditions, exercer les compétences d'élaboration, de suivi et de révision du SCOT. Seules les communes et les EPCI adhérant à la compétence du syndicat mixte pour la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du SCOT prennent part aux délibérations relatives à ce SCOT.

Le SCOT peut être révisé ou modifié.

Tous les six ans, le SCOT doit faire l'objet d'une analyse des résultats de l'application du schéma et l'établissement public chargé du SCOT doit délibérer sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

Les plans locaux d'urbanisme

Articles L. 123-1 et suivants

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 du groupement de communes 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. 110 et L. 121-1 du 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.

Il expose un diagnostic, établi selon les mêmes critères que pour les SCOT, et comporte un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des orientations générales d'aménagement et de programmation, un règlement ainsi que des annexes (servitudes d'utilité

publique, etc…). 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 PLU intercommunal peut en l'absence de SCOT, après accord du préfet, comprendre des dispositions d'urbanisme relevant de la seule compétence d'un SCOT.

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, en cohérence avec le PADD, 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. Aussi peut-il notamment :

• préciser l'affectation des sols (usage, nature des activités) ;

- définir les règles relatives aux constructions en fonction des situations locales ;
- déterminer les règles concernant l'aspect extérieur des constructions ; délimiter les zones ou parties de zones dans lesquelles, par exemple, la reconstruction de bâtiments pourrait être envisagée pour des motifs d'urbanisme ;
- préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, modifier ou créer ;
- identifier et localiser les éléments de paysages et délimiter les quartiers, îlots, etc. à mettre en valeur ;
- fixer les emplacements pour les voies et ouvrages publics, les installations d'intérêt général, les espaces verts ;
- localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et les terrains inconstructibles ;
- délimiter les secteurs dans lesquels l'octroi du permis de construire peut être subordonné à la démolition de constructions existantes ;
- délimiter les zones concernant l'assainissement et les eaux pluviales ;
- fixer une superficie minimale de terrains constructibles lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques ou juridiques pour préciser l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager ;
- fixer un coefficient d'occupation des sols dans les zones urbaines à urbaniser et dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, de leurs écosystèmes…
- déterminer des secteurs à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols est autorisé pour permettre la construction ou l'agrandissement de bâtiments à usage d'habitation ;

- recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et paysages ;
- imposer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants et programmés ;
- imposer aux constructions, travaux, installations, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales qu'il définit ;

- délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion d'une taille minimale ou comporter un pourcentage affecté à des catégories de logement qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Par ailleurs, le règlement peut dans les zones urbaines ou à urbaniser, autoriser un dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation des sols résultant du plan local d'urbanisme par décision du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme, dans la limite de 30 % et dans le respect des autres règles établies par le document, pour les constructions satisfaisant à des critères de performance énergétique élevée ou alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération. Ce dépassement ne peut excéder 20 % dans certains secteurs (secteur sauvegardé, ZPPAUP…).

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. Il en est ainsi, 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.

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. Toutefois, la commune qui n'est pas membre d'un EPCI compétent en matière de PLU reste compétente pour élaborer ce document. Au 1er février 2014, seules les communau-

tés urbaines et les métropoles ont, parmi leurs compétences obligatoires, la compétence « plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ». Lorsque la commune fait partie d'un EPCI compétent, celui-ci exerce sa compétence en concertation avec chacune des communes concernées.

La délibération prescrivant l'élaboration du PLU et précisant les modalités de concertation est notifiée aux autorités concernées (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 le conseil municipal après consultation des autorités concernées (président du conseil régional et du conseil général, président de l'EPCI compétent en matière de SCOT, responsable de l'organisation des transports urbains, présidents des chambres consulaires…), puis soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration ainsi, qu'à leur demande, aux communes limitrophes, aux EPCI directement intéressés, etc.

Le maire soumet le PLU à enquête publique. Après cette enquête, le PLU modifié, s'il y a lieu, est approuvé par le conseil municipal, puis mis à la disposition du public.

Dans les communes non couvertes par un SCOT, l'acte publié approuvant le PLU devient exécutoire un mois après sa transmission au préfet, sauf si ce dernier notifie au maire, par lettre recommandée, les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan notamment lorsque le PLU compromet gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du 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 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 3 ans après l'approbation ou la dernière révision d'un PLU, le conseil municipal est tenu d'organiser un débat sur les résultats de l'application de ce plan au regard de la satisfaction des besoins en logements et, le cas échéant, de l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation. Cette disposition vise à favoriser une évaluation régulière de l'application du PLU et la mise en œuvre ou l'adaptation du projet territorial.

Lorsque le PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale, il doit être procédé au plus tard à l'expiration d'un délai de 6 ans à compter de la délibération portant approbation ou révision de ce plan, à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces (L 123-13-1).

Lorsqu'un PLU doit être révisé ou complété pour être rendu compatible avec des documents supérieurs 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 la commune concernée. Dans le délai d'un mois, la commune doit faire connaître au représentant de l'État dans le département si elle entend ou non procéder à la modification nécessaire. A défaut de réponse dans ce délai ou dans la négative ou si l'intention exprimée par la commune de réviser le plan n'est pas suivie d'effet dans les six mois, le préfet peut engager et approuver, après avis du conseil municipal et enquête publique, la révision ou la modification du plan.

Le préfet agit de même lorsqu'à l'issue du délai de trois ans mentionné à l'article L. 123-1, le PLU n'a pas été rendu compatible notamment avec les orientations d'un SCOT, d'un plan de déplacements urbains, d'un programme local d'habitat, d'un schéma de mise en valeur de la mer ou d'une charte de parc national ou de parc régional.

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 POS approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 précitée ont les mêmes effets que les PLU et sont soumis aux dispositions qui les concernent.

Ils peuvent faire l'objet, sous certaines conditions, d'une modification notamment lorsqu'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du plan, d'une révision ou d'une mise en compatibilité. Dans les autres cas les POS peuvent seulement faire l'objet d'une révision.

Les cartes communales

Articles L. 124-1 à L. 124-4

Les communes non dotées d'un PLU peuvent élaborer, le cas échéant dans le cadre de groupements intercommunaux, 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. 111-1-2.

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 approuvées, après enquête publique, par délibération du conseil municipal, puis par le préfet qui dispose d'un délai de deux mois pour les approuver. A l'expiration de ce délai, les cartes sont réputées approuvées.

Les cartes communales doivent respecter les principes généraux énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du 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.

L'existence d'une carte communale donne compétence au conseil municipal pour instituer le droit de préemption urbain un ou plusieurs périmètres délimités par la carte (article L. 211-1 du code de l'urbanisme).

La carte communale étant opposable aux projets d'utilisation des sols et aux demandes d'autorisations d'urbanisme visant le périmètre couvert, le maire d'une commune dotée d'un tel document d'urbanisme acquiert la compétence pour statuer, au nom de ladite commune, sur les demandes d'autorisations d'urbanisme (article R.124-3 du code de l'urbanisme).

La commission de conciliation

Article L. 121-6 du code de l'urbanisme

Dans chaque département, il est institué une commission de conciliation en matière de documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme…). Elle est composée à parts égales d'élus locaux désignés par les maires et les présidents d'EPCI concernés et de personnalités qualifiées nommées par le préfet. Cette commission peut être saisie par le préfet, les maires, les présidents d'EPCI, certaines personnes publiques et représentants d'associations en cas de différend. Elle formule ses propositions dans le délai de deux mois à compter de la saisine, lesquelles sont rendues publiques. Elles interviennent également en matière de concours lié à la DGD.

Les règles générales d'urbanisme

Articles L. 111-1 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.

Ces règles générales d'urbanisme portent notamment sur :

• la localisation et la desserte des constructions (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 le volume 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. 111-1-2 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.

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'ur-

banisme 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 mentionner l'objet pour lequel le droit est exercé.

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.

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

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, 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. 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 ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que, lorsque le conseil municipal l'a décidé, dans les communes qui sont dotées 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 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 L. 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

Toute demande de permis de construire doit être déposée à la mairie en plusieurs exemplaires.

- Au cas où le permis de construire n'est pas délivré au nom de l'État et où le maire délègue sa compétence au président de l'EPCI, le maire conserve un exemplaire, en transmet un exemplaire au préfet et transmet les autres au président de l'EPCI, dans la semaine suivant le dépôt de la demande ;
- Au cas où le permis de construire est délivré au nom de l'État :
  - si le maire a conservé sa compétence : il conserve un exemplaire et transmet les autres au représentant de l'État, dans la semaine suivant le dépôt de la demande ;
  - si le maire a délégué sa compétence au président de l'EPCI : il conserve un exemplaire, transmet un exemplaire au président de l'EPCI et les autres au représentant de l'État, dans la semaine suivant le dépôt de la demande.

L'instruction des permis de construire et des autres actes est faite par les services de la commune ou de l'EPCI compétent. Elle peut l'être également par les services de l'État ou d'une autre collectivité territoriale. 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.

Divers

Tout comme en matière de permis de construire, les communes et les EPCI peuvent bénéficier gratuitement et en tant que de besoin de l'aide des services déconcentrés de l'État pour l'établissement des documents d'urbanisme et les études préalables.

Article L. 121-7 du code de l'urbanisme

Par ailleurs, les communes et les EPCI qui délivrent des autorisations d'occupation du sol en leur nom mettent en jeu leur responsabilité. Afin qu'ils soient prémunis contre les risques liés à l'exercice de cette compétence, il est recommandé aux communes et aux EPCI de souscrire un contrat d'assurance. Conformément aux dispositions de l'article R. 1614-52 du CGCT, les dépenses qu'ils engagent à ce titre font l'objet d'une compensation de la dotation générale de décentralisation (DGD) à compter de la souscription du contrat.

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.

Le domaine public

L'essentiel

Les communes, leurs établissements publics et leurs groupements disposent d'un patrimoine destiné à leur permettre de remplir leurs missions.
Les biens qui composent ce patrimoine peuvent être incorporels (droits) ou corporels (objets matériels), immobiliers ou mobiliers.
Le régime juridique de ces biens varie selon qu'ils appartiennent soit au domaine privé communal et relèvent du droit civil, soit au domaine public de la commune et relèvent du droit administratif.
Les communes peuvent accroître leur patrimoine en faisant l'acquisition de biens mobiliers, immobiliers ou de droits. Ces acquisitions peuvent être réalisées soit à titre onéreux, selon des procédés de droit privé, soit à titre gratuit.

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.

L'article L. 2112-1 du CG3P 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.

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 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.

L'extension aux collectivités territoriales des dispositions applicables à l'État depuis 1994 en matière d'AOT doit permettre d'assurer la création d'infrastructures, par un financement privé, sur l'ensemble du domaine public communal et notamment sur le domaine public routier, jusqu'alors exclu du champ d'application du BEA.

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. En outre, 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.

€Les redevances sont calculées et recouvrées en application des articles L. 2125-3 à L. 2125-5 et L. 2321-1 à L. 2323-14 du CG3P. Les redevances dues tiennent compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.

Servitudes

A 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 ser-

vitudes 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.

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.

Utilisation du domaine privé

Les biens relevant du domaine privé communal sont gérés en application des règles du droit privé.

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 d'une commune

Les communes peuvent accroître leur patrimoine en faisant l'acquisition de biens mobiliers, immobiliers ou de droits.

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 le 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 du service des domaines (articles L. 1311-9 à L. 1311-12 du CGCT).

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.

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. 2242-5 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 sous réserve des dispositions dérogatoires prévues pour les établissements publics communaux de santé.

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, si la commune renonce à exercer ce droit, l'État en devient propriétaire. 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 qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers depuis plus de trois ans. Il convient, cependant, qu'une enquête relative à la propriété desdits biens ait été préalablement diligentée par la commune.

La cession des biens des communes

Les biens relevant du domaine public

Règles générales

L'article L. 3111-1 du CG3P reprend les dispositions de l'article L. 1311-1 du CGCT, qui indiquent 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

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.

Les 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 2000 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".

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.

Enquêtes publiques et participation du public

L'essentiel

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 et les enquêtes publiques préalables à une déclaration d'utilité publique, en cas de recours à la procédure d'expropriation.

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 aux articles L. 123-1 à L. 123-19 et R. 123-1 à R. 123-46 du code de l'environnement.

Les opérations susceptibles d'affecter l'environnement

En application des dispositions de l'article L. 123-1 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. 123-1 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 articles L. 121-10 à L. 121-15 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

Principe : 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.

Dérogation : lorsque le projet est porté par une collectivité territoriale ou un de ses établissements publics, même si l'autorisation ou l'approbation de ce projet relève d'une autorité de l'État, la responsabilité de l'ouverture et de l'organisation de l'enquête publique appartient à l'autorité décentralisée.

Cas particulier : quand le projet est porté par une collectivité territoriale ou un de ses établissements publics mais que l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, l'État reste compétent pour ouvrir et organiser 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 à 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 tous les moyens possibles (affichage, presse écrite, communication audiovisuelle), 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, 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

Les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme déterminent les pièces composant le dossier soumis à enquête.

La durée et le lieu de l'enquête

Articles L. 123-9 et L. 123-17 et R. 123-6 du code de l'environnement

La durée de l'enquête ne peut être inférieure à trente jours. 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.

Pour la réalisation d'une opération communale, 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.

La désignation et l'indemnisation du commissaire enquêteur

Articles L. 123-4, L. 123-5 et L. 123-18, R. 123-5 et R. 123-25 à R. 123-27 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 doit recevoir le maître d'ouvrage de l'opération soumise à l'enquête. 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.

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. 11-1 et R. 11-4 à R. 11-14 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. 11-4* 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 (article *R. 11-4* du code de l'expropriation) : 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 (articles *R. 11-7*, *R. 11-13* et *R. 11-14* 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 sous-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. 11-8 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. 11-4* du code de l'expropriation).

La désignation du commissaire enquêteur

Articles R. 11-5 et R. 11-6 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

A l'expiration du délai d'enquête, le registre d'enquête est clos et signé, selon le lieu de son dépôt, par le préfet, le sous-préfet ou le maire, puis transmis, dans les vingt-quatre heures, avec le dossier d'enquête, au commissaire enquêteur. Ce dernier rédige ensuite, dans un délai de six mois maximum après l'ouverture de l'enquête, des conclusions motivées ainsi qu'un avis, favorable ou non, sur le projet envisagé par l'expropriant.

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. 11-13* du code de l'expropriation).

L'enquête parcellaire

Articles R. 11-19 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. 11-19 et 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. 11-21 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'en-

quête 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.

L'essentiel

La politique de la ville et de développement urbain
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.

Le programme local de l'habitat

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. 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. Outre les besoins en logement, le PLH doit répondre aux besoins en hébergement et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain.

Dispositions applicables aux communes ayant moins de 25 % ou 20 % de logements sociaux

L'article L. 302-5 du CCH a prévu un dispositif applicable aux communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France et de plus de 3 500 habitants dans les autres régions dont le parc locatif social représente moins de 20 % des résidences principales au 1er janvier de l'année précédente lorsque ces communes sont situées dans des agglomérations ou des EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant une commune d'au moins 15 000 habitants. Ces obligations ont été renforcées par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013.

Maintien de l'habitat, notamment à vocation sociale, dans les quartiers anciens

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.

Mesures tendant à favoriser la construction d'habitations

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.

Le logement social

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.

La délégation des aides à la pierre

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 des aides financières.

Le fonds d'aide au relogement d'urgence

Le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU), institué jusqu'au 31 décembre 2015 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.

Les pouvoirs de police du maire en matière d'habitat

Le maire dispose de pouvoirs de polices spéciales et d'un pouvoir de police générale.

La politique de la ville et de développement urbain

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 mis en œuvre localement dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) signés par les préfets et les maires ou les présidents d'EPCI et des projets locaux de rénovation urbaine issus de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Évolutions en cours

Le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, adopté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 27 novembre 2013 et le Sénat le 15 janvier 2014 prévoit la refonte de la géographie prioritaire et le lancement d'un nouveau programme de rénovation urbaine.

Il prévoit également d'inscrire les projets locaux de renouvellement urbain dans les « contrats de ville » qui remplacent les CUCS. Ces contrats de ville seront conclus à l'échelle intercommunale par l'État et ses établissements publics ainsi que les EPCI à fiscalité propre et les communes :

pour une durée de 6 ans dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux

ou pour une durée de 5 ans s'ils sont conclus l'année suivant le renouvellement général.

Ces contrats seront aussi signés par les départements et les régions et pourront l'être par d'autres acteurs : la Caisse des dépôts et consignations, les organismes HLM, les sociétés d'économie mixte mentionnées à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation, les organismes de protection sociale, les chambres consulaires et les autorités organisatrices de transport.

Enfin le projet de loi précise la répartition des compétences entre les communes et les EPCI dans l'élaboration, et la mise en œuvre des contrats de ville. L'EPCI sera chargé sur son périmètre du diagnostic du territoire, de la définition des orientations, de l'animation, de la coordination du contrat de ville et, dans le cadre défini par ce dernier, de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences et de celles de portée intercommunale. Le maire

est chargé de la mise en œuvre, dans le cadre de ses compétences et sur le territoire de la commune, des actions définies par le contrat de ville.

Le programme local de l'habitat

Articles L. 302-1 à L. 302-4-1 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 et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain. 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.

A 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 ;
- la typologie des logements à construire 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 ;
- 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.

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 ;
- 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.

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 trans-

mis 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 L. 302-5 du CCH, issu de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à solidarité et au renouvellement urbain (dite « loi SRU »), a prévu un dispositif applicable aux communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France et de plus de 3 500 habitants dans les autres régions dont le parc locatif social représente moins de 20 % des résidences principales au 1er janvier de l'année précédente lorsque ces communes sont situées dans des agglomérations ou des EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant une commune d'au moins 15 000 habitants.

Ces obligations ont été renforcées par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Cette loi prévoit que ces communes doivent désormais disposer de 25 % de logements sociaux sauf si elles appartiennent à une agglomération ou un EPCI pour lesquels le parc social existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire. Dans ce second cas, le taux demeure à 20 %. La liste des agglomérations et EPCI au taux de 20 % est fixé par le décret n° 2013-671.

Les communes qui disposent de moins de 25% (ou 20% si exception) de logements sociaux sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources. Lorsque ces communes ne respectent pas les objectifs triennaux de construction de logements pour atteindre progressivement le taux de 25 % (ou 20% selon les cas), le préfet peut prendre un arrêté de carence et majorer dans ce même arrêté le prélèvement initial, avec la possibilité maximale de quintupler le montant du prélèvement initial.

Les objectifs triennaux sont fixés par chaque commune selon des critères prévus à l'article L. 302-8 du CCH afin d'atteindre en 2025 le taux de 25 % ou, le cas échéant, de 20 % de logements sociaux. En revanche, lorsque des communes soumises à la loi SRU appartiennent à des EPCI compétents en matière de PLH, c'est le PLH qui fixe, par période triennale, l'objectif et les conditions de réalisation des logements locatifs sociaux sur la commune selon les critères définis à l'article précité.

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 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

Le logement social

Articles L. 441 à L. 441-2-5 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.

Attribution de logements sociaux

Les organismes d'habitations à loyer modéré attribuent les logements aux personnes physiques de nationalité française et aux personnes physiques de nationalité étrangère en situation régulière sur le territoire français. Le montant des ressources des attributaires ne doit pas excéder celui d'un barème tenant compte du nombre de personnes vivant au foyer.

Article R. 441-1 du CCH

Dans le cadre des conventions de réservation, le maire ou le président d'EPCI peuvent proposer aux organismes HLM des candidats à l'attribution des logements qui leur sont réservés (cf. infra).

Le maire de la commune où sont situés les logements à attribuer, ou son représentant, est membre de droit des commissions d'attribution. Il dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix. A Paris, Marseille et Lyon, les maires d'arrondissement ou leurs représentants participent à titre consultatif aux travaux de ces commissions pour l'attribution des logements situés dans le ou les arrondissements où ils sont territorialement compétents.

Pour favoriser la transparence des attributions, chaque demande de logement social fait l'objet d'un enregistrement départemental unique.

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 chambres de commerce et d'industrie, etc. 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. Elle doit être transmise au préfet du département d'implantation des logements réservés.

Le total des logements réservés aux collectivités territoriales, aux EPCI les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts ne peut, globalement, représenter plus de 20 % des logements de chaque programme. Des réservations supplémentaires peuvent être consenties par les organismes d'HLM à l'État, aux collectivités territoriales, aux EPCI et aux chambres de commerce et d'industrie en échange d'un apport de terrain ou d'un financement,

Le contingent de logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires ne peut excéder 30 % du total des logements de chaque organisme dont 5 % pour les personnels civils et militaires de l'État. La réservation donne lieu à une convention avec l'organisme d'HLM ; à défaut, elle est réglée par arrêté du préfet.

Délégation du contingent préfectoral

Le préfet peut, par convention, déléguer au maire ou, avec l'accord de ce dernier, au président d'un EPCI compétent en matière d'habitat tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie sur le territoire de la commune ou 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 des personnes défavorisées (PDALPD) ne sont pas respectés, le préfet adresse une mise en demeure à la commune ou à l'EPCI défaillant. Il se substitue à cette commune ou 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 de la commission de coordination créée dans le cadre de l'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.

Le maire qui dispose de la délégation de réservations des logements du contingent préfectoral doit donner son accord quant à l'attribution de logements sur ce type de contingent décidé par le président de l'EPCI dans le cadre des accords collectifs intercommunaux.

Par ailleurs, lorsque le maire dispose de la délégation des réservations de logements du contingent préfectoral, le représentant de l'État demande au délégataire de procéder à la désignation et, le cas échéant, à l'attribution du logement à la personne dont la demande est considérée comme prioritaire au titre de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation relatif au droit au logement opposable. En cas de refus du délégataire, le représentant de l'État dans le département se substitue à ce dernier.

La délégation des aides à la pierre

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 :

- la production (construction et acquisition), la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que la création de place d'hébergement ;
- l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'ANAH.

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.

Les délégations de compétences de l'État aux métropoles

Les métropoles peuvent bénéficier de délégations de compétences de l'État en matière d'habitat dans les domaines suivants :

- l'attribution des aides à la pierre ;

- la garantie du droit au logement opposable (DALO) et pour exercer cette garantie les réservations de logement dont le représentant de l'État dans le département dispose (sans dissociation possible entre ces deux compétences) ;
- la procédure de réquisition de locaux avec attributaire ;
- la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement.

Ces délégations sont régies par une convention conclue pour une durée de six ans entre le représentant de l'État dans le département et la métropole, avec une possibilité de dénonciation à l'issue d'un délai de trois ans pour chacune des deux parties.

En application de l'article L. 5219-1-VI du CGCT, l'État ne peut dissocier les compétences déléguées à la métropole du Grand Paris (MGP). Ainsi, la MGP ne peut que demander la délégation des compétences susmentionnées en bloc.

En revanche, ces compétences peuvent être dissociées pour les métropoles de droit commun (article L. 5217-2-II du CGCT) et la Métropole d'Aix-Marseille-Provence (article L. 5218-1 du CGCT), hormis le DALO qui est nécessairement délégué avec le contingent préfectoral. Enfin, ces métropoles ont la possibilité de bénéficier de délégations dans deux domaines supplémentaires :

- l'élaboration, la contractualisation, le suivi et l'évaluation des conventions d'utilité sociale prévues à l'article L. 445-1 du CCH pour la partie concernant le territoire de la métropole ;
- la délivrance aux organismes d'habitations à loyer modéré des agréments d'aliénation de logements prévue aux articles L. 443-7, L. 443-8 et L. 443-9 du CCH et situés sur le territoire métropolitain.

Le 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 2015 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 des occupants d'un immeuble dans plusieurs cas :

- carence du propriétaire d'un hôtel meublé en cas d'engagement de la procédure de péril et du contrôle de la salubrité de ces hôtels ;
- mise en cause de la solidité d'un bâtiment, à la suite d'un événement exceptionnel indépendant de la volonté du propriétaire, (incendie, par exemple), lequel ne peut assurer le relogement des occupants ;
- 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.

Ces situations d'hébergement ou de relogement 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 (75 % ou 100 %) engagés par la commune, à l'exclusion de tout autre.

La demande de subvention, adressée à la préfecture, doit comprendre un exposé de l'opération (péril, insalubrité), l'arrêté relatif à la procédure à mettre en œuvre en raison de l'état de l'immeuble, un exposé sur les conditions de relogement proposées par la commune et une facture relative au coût de l'hébergement.

La circulaire du 3 mai 2012 relative au FARU précise les modalités de fonctionnement de ce fonds.

Les pouvoirs de police du maire en matière d'habitat

Les pouvoirs de polices spéciales

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.

La police des immeubles menaçant ruine

La police des immeubles menaçant ruine trouve son fondement notamment dans l'article L. 2213-24 du CGCT afférent au pouvoir de police spéciale. 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 régi par les articles L. 511-1 à L. 511-6 du CCH, 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 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 En cas de péril imminent, après avertissement adressé du 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.
Arrêté de péril ordinaire 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. 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 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. 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 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. À défaut de réalisation des travaux dans le délai imparti, le maire fait procéder d'office à leur exécution aux frais du propriétaire. Le maire peut également faire procéder à la démolition prescrite sur ordonnance du juge des référés, rendue à sa demande.	Non-exécution des travaux 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 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 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. 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. A 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 et également, en cas d'inexécution des mesures, y procéder d'office 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 maire met en demeure le propriétaire ou le syndicat des copropriétaires d'y procéder dans un délai qu'il fixe. A 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 3ème 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 bien évidemment à la charge des exploitants ou des propriétaires.

Cependant, les communes peuvent se trouver confrontées à des propriétaires inconnus ou insolvables et de ce fait elles peuvent rencontrer 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.

La 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 généraux.

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 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 dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure. 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.

Antérieurement à la jurisprudence Commune de Badinières, le Conseil d'État avait déjà admis qu'un maire prescrive l'évacuation et l'interdiction d'accès et d'occupation d'un immeuble dangereux sur le fondement de ses pouvoirs de police générale en cas de danger grave et imminent (CE, 2 mai 1990, n° 89299, Préfet de police c/ Khadi).

Les compétences « eau et assainissement »

Le service public d'eau potable

En application de l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), constitue un service public d'eau potable « 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 ».

La compétence obligatoire des communes : la distribution d'eau potable

L'article L. 2224-7-1 du CGCT pose le principe d'une compétence obligatoire des communes 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, les distributions municipales d'eau potable doivent 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.).

Par ailleurs, 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 : 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.

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 les EPCI délimitent :

- 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

Les compétences obligatoires des communes

L'article L. 2224-8 du CGCT pose le principe d'une compétence obligatoire des communes 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 31décembre 2012 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 (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 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

Mode de gestion

Le choix du mode de gestion relève du principe de libre administration des collectivités territoriales.

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).

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 presta-

tions 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 six mois après la clôture de l'exercice concerné.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le rapport annuel est mis à la disposition du public. 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, la commune a la possibilité de saisir les données du RPQS sur le portail de l'observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement. 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). A défaut, une majoration de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau est appliquée.

Article D. 2224-5-1 du CGCT et articles D213-48-14-1, D213-74-1 et D213-75 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.

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 bud-

get 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.

A 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 telle que celle des « ménages, occupants d'immeubles à usage principal d'habitation » (article L. 2224-12-1du 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'exercice intercommunal des compétences « eau » et assainissement »

L'eau et l'assainissement constituent des compétences majeures des EPCI à fiscalité propre qui interviennent soit dans le cadre de leur propre périmètre, soit en s'associant à d'autres partenaires publics (communes, EPCI) au sein de syndicats mixtes.

L'eau est une compétence obligatoire des métropoles (article L. 5217-2 du CGCT) et des communautés urbaines (article L. 5215-20 du CGCT) et une compétence optionnelle des communautés d'agglomération (article L. 5216-5 du CGCT).

L'assainissement est une compétence obligatoire des métropoles (article L. 5217-2 du CGCT) et des communautés urbaines (article L. 5215-20 du CGCT) et une compétence optionnelle des communautés d'agglomération (article L. 5216-5 du CGCT). Les communautés de communes peuvent choisir à titre optionnel d'exercer « tout ou partie de l'assainissement » (article L. 5214-16 du CGCT), contrairement aux communautés de communes éligibles à la DGF bonifiée qui sont pour leur part tenues d'exercer intégralement l'assainissement collectif et non collectif lorsque ce bloc de compétences est choisi à titre optionnel (article L. 5214-23-1 du CGCT).

Le funéraire

La loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire (Journal officiel de la République française le 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).

Le législateur a ainsi initié une importante réforme du droit funéraire, afin de le simplifier et l'adapter aux évolutions que connaît la pratique funéraire, comme le recours plus fréquent à la crémation.

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. Elle peut, aussi, être assurée 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.

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. 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:

Article L. 2223-24 du CGCT

- de nationalité française ou ressortissant d'un pays de l'Union européenne ou, à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord sur l'Espace économique européen, ressortissant d'un des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- 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.

Ne peuvent devenir entrepreneurs d'un service extérieur de pompes funèbres les fabriques, consistoires ou établissements religieux.

Article L. 2223-28 du CGCT

Le préfet du département où les faits auront été constatés peut suspendre l'habilitation d'une régie, entreprise ou association pour une durée maximum d'un an ou la retirer, après mise en demeure, 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 ;
- 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 sont désormais 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, services fiscaux...) prévues par les dispositions en vigueur.

Dans le cadre de ses pouvoirs de police, le maire est habilité à délivrer 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) ne peut autoriser la fermeture du cercueil qu'au vu d'un certificat établi par un médecin attestant le décès.

Ce certificat est rédigé sur un modèle établi par le ministre chargé de la santé 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 à des fins de veille et d'alerte, par l'État et l'Institut de veille sanitaire et pour l'établissement, par l'INSERM, de la statistique nationale des causes de décès *(*article L. 2223-42 du CGCT*) ;*

• l'autorisation de dépôt temporaire du corps (article R. 2213-29 du CGCT) ;

• l'autorisation d'inhumation ou de crémation (articles R. 2213-31 et R. 2213-34 du CGCT).

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 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 une expédition 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.

• Les soins de conservation, de moulage, , le transport de corps vers une chambre funéraire, le transport de corps de résidence à résidence, le trans-

port 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, font l'objet de déclarations préalables.

Police des funérailles et des convois mortuaires

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 ensevelie et inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance.

Le service extérieur des pompes funèbres est gratuit pour les personnes n'ayant pas les ressources suffisantes. Lorsque la mission de service public n'est pas assurée par la commune, celle-ci prend en charge les frais d'obsèques des personnes nécessiteuses et désigne l'organisme qui assurera les obsèques (article L. 2223-27 du CGCT).

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 ;
- exhumations d'un ou plusieurs corps réalisées à la demande des familles en vertu de l'article R. 2213-40, suivie d'une réinhumation, d'une translation et d'une réinhumation ou d'une 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.

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 sont évoqués dans le titre ci-après.

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 sur la liste électorale de celle-ci.

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 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, trentenaires, cinquantenaires, perpétuelles. Les concessions 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 (a*rticle 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 chargé d'assurer l'hygiène, la salubrité et la tranquillité publiques, le bon ordre et la décence et 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 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. A 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.

A titre d'hommage public et après avis du conseil d'administration 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. A 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 dans une propriété particulière, s'appliquent également pour le retrait de l'urne dans une telle propriété.

Les déchets

D'après le ministère du développement durable, la France produit 355 millions de tonnes de déchets en un an (2010) dont 35 millions de tonnes de déchets ménagers et assimilés, soit 538 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.

Le maire fixe les modalités de la collecte des déchets par le biais du règlement de collecte. Les communes et leurs groupements ont la responsabilité d'assurer la gestion des déchets ménagers et assimilés. Il s'agit d'une compétence obligatoire.

Les filières de responsabilité élargie du producteur (REP)

Le principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP) 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 à certains acteurs, notamment les collectivités territoriales (exemples : filière des emballages ménagers ou des papiers graphiques).

Ils peuvent être de type « opérationnels » (collecte et traitement des produits usagés) ; dans ce cas, ils font appel à des prestataires sélectionnés sur appel d'offres (exemple des piles et accumulateurs ou des équipements électriques électroniques).

La prévention

La prévention de la production des déchets ne figure que depuis peu de manière explicite dans les compétences des communes ou de leurs groupements.

Le code de l'environnement (article L. 541-15-1) dispose que les collectivités territoriales responsables de la gestion des déchets ménagers et assimilés devaient définir, au plus tard le 1er janvier 2012, 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.

La coopération intercommunale

La compétence de gestion des déchets ménagers et assimilés est confiée aux communes, qui peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent.

A 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.

Selon des données produites par le ministère chargé de l'écologie, 95 % de la population française vit dans une commune ayant transféré tout ou partie de sa compétence déchets (traitement et éventuellement collecte) à une structure intercommunale et 86 % de la population appartient à un EPCI ayant une compétence collecte (ordures ménagères résiduelles et collecte sélective).

Cas spécifique des mises à disposition et des prestations de service : une commune peut dans le cadre d'une convention, mettre certains services et moyens à la disposition d'autres 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 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 avec soit une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), soit une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Depuis 1993, les communes, les EPCI et les syndicats mixtes n'ayant pas fait le choix de la REOM 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

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a prévu que les communes, les EPCI et les syndicats mixtes qui bénéficient de la compétence « collecte et traitement des déchets ménagers » (article L. 2224-13 CGCT) peuvent, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans, instaurer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlève-

ment des ordures ménagères (TEOM) 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 (CGI), qui prévoit que les communes et leurs EPCI peuvent instituer une part incitative de la TEOM, assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements. La part incitative s'ajoute à une part fixe. Le décret n° 2012-1407 du 17 décembre 2012, pris en application, a fixé les modalités de communication des données concernant la part incitative de la TEOM.

La REOM incitative

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. Elle est déjà mise en œuvre par certaines collectivités à ce jour.

Modes de financement	Possibilités ou non de cumul
Budget général : il peut pourvoir au fonctionnement du service.	Cumul : – possible avec la TEOM ; – 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 : – la TEOM ; – la redevance spéciale car le service est déjà facturé au sein de la redevance générale ; – avec le budget général.
TEOM ou TEOMI: c'est un impôt direct additionnel à la taxe foncière. 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 : – obligatoire avec la redevance spéciale si un service spécifique est assuré ; – 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 : – avec la TEOM ; – avec le budget général.

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[2], qu'il gère dans le cadre d'une concession avec Réseau de Transport d'Electricité (RTE), filiale d'EDF. De même, les collectivités territoriales ont conservé la propriété des réseaux de distribution[3] qu'elles 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. A ce titre, les AOD négocient et concluent des contrats de concession avec les gestionnaires de réseaux,

[2] 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.

[3] 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).

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).

En tant qu'autorités concédantes, les collectivités 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 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 dépar-

tementale, 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.

Toutefois, la circulaire d'application du 11 octobre 2007 a précisé que le regroupement ne pouvait être imposé aux collectivités organisées en DNN, dans la mesure où leur existence confirmée par la loi de 1946 n'était pas remise en cause par les dispositions de la loi du 7 décembre 2006. De même, le regroupement doit tenir compte des particularités se posant sur les territoires. L'objectif de rationalisation ne fait pas obstacle à une distinction de l'exercice de la compétence entre zone rurale et urbaine si cette organisation permet d'atteindre cet objectif.

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. Dans ce contexte, le conseil du FACE a pris la décision de mettre en œuvre un dispositif financier d'incitation au regroupement à l'échelle départementale depuis le 1er janvier 2011, ce qui signifie que les autorités organisatrices d'un département où le regroupement n'est pas effectif se voient pénalisés (malus appliqué sur leur dotation).

Les financements

Les AOD peuvent bénéficier des aides du FACE, qui a été réformé par l'article 7 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 et son décret d'application publié le 14 janvier 2013. 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[4] 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 en lieu et place de toutes les communes et EPCI par le syndicat intercommunal

[4] 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 2000 habitants et non comprises dans une unité urbaine de plus de 5000 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.

qui s'est vu transférer la compétence AOD. 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 ou un établissement public de coopération (établissement public de coopération intercommunale, syndicat de communes, syndicat mixte) « 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 étendu la compétence de production d'énergies renouvelables aux départements, aux régions et aux EPCI. Ces collectivités peuvent également aménager ou exploiter des installations de production d'électricité.

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

Compétences en matière de maîtrise de l'énergie

L'article L. 2224-34 du CGCT donne la possibilité aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale ou 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.

Les communications électroniques

La compétence en matière de réseaux de communications électroniques

L'article L. 1425-1 du CGCT donne une compétence facultative à l'ensemble des collectivités territoriales ainsi qu'à leurs groupements 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 champ d'intervention assez large 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. Il n'est donc pas possible en l'état du droit de scinder l'investissement et le fonctionnement ni de découper la compétence en sous-parties de compétence.

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.

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 no 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.

Les services à la petite enfance

Les établissements et les services d'accueil d'enfants veillent à la santé, la sécurité, au bien être et au développement des enfants qui leur sont confiés. Dans le respect de l'autorité parentale, ils contribuent à leur éducation.

La commune ou les groupements de communes bénéficient d'une compétence facultative en matière d'accueil des jeunes enfants. Chaque commune peut adopter un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

Article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles

L'accueil collectif des jeunes enfants

Les structures d'accueil collectif permettent de recevoir, pendant la journée, des enfants de moins de 6 ans dont les parents travaillent, suivent une formation ou sont à la recherche d'un emploi.

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 beaucoup plus rarement dans ce domaine.

A 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 de places (1 par tranche de 20 places) doit être réservé pour les enfants issus de familles pauvres.

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 général, s'il s'agit d'une structure gérée directement par la collectivité. Il émet un avis auprès du président du conseil général 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 l'éducation des enfants sont compromises ou menacées, le préfet de département ou le président du conseil général peuvent adresser des injonctions aux établissements. En cas d'inexécution, le préfet peut ordonner leur fermeture après avis du président du conseil général.

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 de conseil général (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 général 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 5ème catégorie.

Les communes peuvent, si elles le souhaitent, 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'échanges enfants/parents, pour préparer les enfants à l'entrée en maternelle et les socialiser ;
- Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement aux parents ;
- Le point info famille ;
- Les espaces de rencontre.

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.

La commune n'est pas tenue d'avoir une école maternelle sur son territoire. 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'Education 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. A 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

L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans. Cette instruction obligatoire est assurée prioritairement dans les écoles ou établissements d'enseignement publics ou privés.

Le maire est chargé du contrôle de l'obligation scolaire en liaison avec l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale.

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.

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° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

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 : – des ressources de la commune de résidence ; – du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil ; – 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 : – 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 ; – de l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans une école publique de la même commune ; – 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.

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.

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.

S'agissant d'un enfant scolarisé dans une école maternelle privée sous contrat d'association de la commune d'accueil, les dispositions précitées de l'article L. 442-5-1 CE ne sont pas applicables. L'article R. 442-44 indique, s'agissant des classes maternelles ou enfantines, que « pour les élèves non domiciliés dans la commune siège de l'établissement, leurs communes de résidence peuvent également participer, par convention, aux dépenses de fonctionnement de ces classes, sous réserve des dispositions de l'article R. 442-47 ».

Ainsi, la contribution de la commune de résidence aux frais de scolarisation d'un enfant dans une école maternelle privée dans la commune d'accueil est facultative, alors même que :

- la commune de résidence ne dispose pas d'une école maternelle publique ou que sa capacité d'accueil est insuffisante ;
- ou en présence des 3 situations dérogatoires, même si la capacité d'accueil de la commune de résidence est suffisante.

La contribution de la commune de résidence, dans ce cas de figure, demeure facultative, sous réserve de la limite imposée par l'article R. 442-47 CE.

Cette limite interdit aux communes de résidence de consentir un avantage financier, pour le fonctionnement des classes sous contrat, supérieur à celui consenti pour le fonctionnement des mêmes classes de l'enseignement public.

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 no 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'Education 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 fonc-

tionnement). 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 Ile-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. 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. 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.

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 », il a fait l'objet d'un décret d'application n°2013-707 du 2 août 2013.

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 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.

Logement des étudiants

Afin d'améliorer l'offre de logements aux étudiants, l'article L. 822-1 du code de l'éducation, dans sa réduction 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'EPC 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.

Jeunesse et sport

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.

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.

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'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...

Le décret n° 2006-753 du 29 juin 2006 relatif au prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public précise qu'il appartient aux collectivités territoriales de fixer les prix de la restauration scolaire fournie aux élèves des établissements dont elles ont la charge. Il met fin au régime d'encadrement des tarifs, tel qu'il résulte du décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000, qu'il abroge, non seulement pour les collèges et lycées, mais aussi pour les écoles. Conformément à ce décret, 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 dorénavant 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. Aussi, pour éviter tout problème de ce type est-il vivement recommandé aux collectivités de se reporter à la circulaire n° 2003-135 du 8 septembre 2003 relative à l'accueil en collectivité des enfants et des adolescents atteints de troubles de santé évoluant sur une longue maladie.

Transports scolaires

Hors de la région Ile-de-France

Définition

Les transports scolaires sont des services réguliers publics, au sens de l'article L. 3111-7 du code des transports.

Le terme « transports scolaires » fait référence à la fois aux transports organisés pour les élèves (écoles, collèges et lycées) qui empruntent les lignes régulières ou des circuits spéciaux (autocars) et à l'organisation mise en place pour assurer le transport des élèves et étudiants handicapés. Le service des transports scolaires constitue, à ce titre, un service public administratif dont l'accès est soumis au respect du principe d'égalité.

Les transports scolaires sont les « services réguliers publics routiers créés pour assurer, à titre principal et à l'intention des élèves, la desserte des établissements d'enseignement » (art. R. 213-3 du code de l'éducation).

En revanche, les transports organisés à l'initiative des établissements en relation avec les enseignements ne constituent pas des transports scolaires au sens de l'article R. 213-3 du code de l'éducation, mais des services privés de transport routier non urbain de personnes (art. R. 213-17 du code de l'éducation). Ils sont notamment régis par les dispositions du décret n° 87-242 du 7 avril 1987 relatif à la définition et aux conditions d'exécution des services privés de transport routier non urbain de personnes.

Organisation

C'est au département que revient la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports, lequel consulte à leur sujet le conseil départemental de l'éducation nationale. L'autorité compétente de l'État consulte le département avant toute décision susceptible d'entraîner une modification substantielle des besoins dans le domaine des transports scolaires.

A l'intérieur des périmètres de transports urbains existant au 1er septembre 1984 (date d'effet du transfert de la compétence prévu par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée), cette responsabilité est exercée par les autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) (article L.3111-7 du code des transports).

La création ou la modification ultérieure d'un périmètre de transports urbains incluant le transport scolaire, implique la passation d'une convention entre le département et l'AOTU. Les AOTU peuvent être des communes ou des EPCI.

Cet acte fixe les conditions de financement des services de transports scolaires dans le nouveau périmètre *(même article que ci-dessus).*

La compétence en matière d'organisation des transports scolaires peut être exercée par d'autres entités. Le département ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains (commune, groupement de communes) peut, en effet, déléguer tout ou partie de l'organisation des transports scolaires, par voie de convention, à des organisateurs dits secondaires, limitativement énumérés à l'article L. 3111-9 du code des transports. Ces organisateurs secondaires peuvent être :

- des communes ;
- des établissements publics de coopération intercommunale ;
- des syndicats mixtes ;
- des établissements d'enseignement ;
- des associations de parents d'élèves ;
- des associations familiales.

Dans le cadre d'une procédure conventionnelle, la région et le département peuvent participer au financement des frais de transport individuel des élèves vers les établissements scolaires dont ils ont la charge *(article L.3111-10 du code des transports)*.

Compensation financière

Les droits à la compensation financière attribuée, au titre du transfert de compétences en matière de transports scolaires, aux et autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains sont fixées par les articles R. 1614-66 à R. 1614-74 du CGCT.

Le préfet, au vu de certaines conditions, constate la part de chaque autorité compétente pour l'organisation des transports scolaires au titre des services spéciaux de transports publics routiers réservés aux élèves. Il en est de même pour l'organisation des transports scolaires au titre des déplacements des élèves sur des lignes régulières.

Est affecté au département le droit à compensation correspondant aux dépenses supportées par l'État au titre des bourses de fréquentation scolaire, des frais de premier établissement des services de transport scolaire ainsi qu'au titre des frais de transports des élèves et étudiants gravement handicapés, des élèves des écoles maternelles en zone rurale et des élèves des zones de montagne.

Dans la région Ile-de-France

L'organisation des transports scolaires en Ile-de-France repose sur l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 modifiée relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France, et sur le décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 modifié portant sur le même objet (article R. 213-20 du code de l'éducation).

Le décret du 7 janvier 1959 précité précise en son article 1er que les transports scolaires sont des services réguliers publics. Ils peuvent être créés pour assurer, à titre principal, à l'intention des élèves, la desserte des établissements d'enseignement. Les services publics à la demande organisés en faveur des élèves et des étudiants handicapés en vue de leurs déplacements vers les établissements scolaires ou universitaires sont assimilés à des transports scolaires.

Un établissement public, dénommé Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), est chargé de l'organisation des transports publics de personnes en Ile-de-France. Il est constitué entre la région d'Ile-de-France, la ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne.

Le STIF est responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires et consulte à leur sujet, le conseil interacadémique d'Ile-de-France au moins une fois par an (article 1er de l'ordonnance du 7 janvier 1959 modifiée).

Sont supportés par le STIF, les frais de transport individuel des élèves et des étudiants handicapés vers les établissements scolaires et les établissements universitaires rendus nécessaires du fait de leur handicap (articles L.3111-16 du code des transports).

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.

Article L. 2122-22 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.

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 qu'il faut des différences de situations objectives entres les usagers ou qu'une nécessité d'intérêt général le justifie.

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.

En 1983, au moment où entraient en vigueur les lois de décentralisation, une étude sur la tarification des services publics locaux indiquait les principaux objectifs que pouvait rechercher une politique de tarification. On retiendra de la démarche 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).

Le champ de la tarification des services publics locaux

Il existe des services publics dits obligatoires (le service des pompes funèbres, l'assainissement, la lutte contre l'incendie et la gestion des déchets des ménages), 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.

8 La fin de votre mandat

LA FIN DE VOTRE MANDAT

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

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

À l'issue de leur mandat, les 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.

◆ 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 1000 habitants, les adjoints au maire des communes d'au moins 20 000 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 ou s'ils ont 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 six mois au maximum et 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.

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.

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 listes.

◆ 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. 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'Etat 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 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.

◆ L'organisation d'événements

Les inaugurations, cérémonies de présentation des voeux 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.

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. 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.

◆ 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. Les infractions à cet article sont passibles d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement (art. L. 113-1).

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.

◆ 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 : art. L. 390-1) de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires de listes (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) ;
- 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 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement (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). La loi n°2011-412 du 14 avril 2011 a modifié l'article L. 240 en supprimant l'interdiction de distribution de tracts électoraux pendant la période électorale ;
- tout affichage relatif à l'élection sur l'emplacement réservé aux autres candidats ou listes, 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, 2ème 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 la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain (art. L. 52-2). Il en est de même dans chaque département ou collectivité d'outre-mer avant la fermeture de son dernier bureau de vote. Toute infraction à cette interdiction est passible d'une amende de 3 750 euros (art. L. 89).

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 ayant un rapport avec l'élection. 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.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1

VOTRE RÔLE 6

Les signes distinctifs de votre fonction 6

L'écharpe 6

L'insigne officiel des maires 6

L'emblème local 7

Carte d'identité du maire ou de son adjoint 7

Honorariat des maires, maires délégués et adjoints 7

Vos attributions en tant que chef de l'administration municipale 7

Préparer et exécuter les décisions du conseil municipal 8

Prendre un arrêté 9

La motivation des actes 10

La transmission des actes 11

La publicité des actes 12

Le retrait et l'abrogation des arrêtés 13

La rétroactivité 13

Vos attributions en tant qu'agent de l'État 15

L'état civil 15

La révision et la tenue des listes électorales 20

Le recensement citoyen 35

Les cérémonies patriotiques 37

Vos pouvoirs de police 41

Police administrative 43

Police judiciaire 49

Police municipale 50

Les moyens d'action du maire 55

Votre statut 57

Garanties pour les élus conservant une activité professionnelle 57

Le régime indemnitaire 63

Le régime des remboursements de frais des élus municipaux 71

Le droit à la formation 73

La protection sociale et le régime de retraite 76

La déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts 80
Votre responsabilité administrative et pénale 84
La responsabilité de la commune en cas d'accident 84
La responsabilité et la protection des élus 85

CHAPITRE 2

VOTRE ÉQUIPE 93
Le conseil municipal 93
Les attributions du conseil municipal 93
Les délégations données au maire par le conseil municipal 94
Les droits des conseillers municipaux 97
Information et expression des membres du conseil municipal 97
Mission d'information et d'évaluation 98
Fonctionnement des groupes d'élus 99
Les droits de l'opposition 99
Les séances du conseil municipal 100
Dispositions générales 100
Convocation du conseil municipal 101
Règlement intérieur 101
Présidence – Police – Quorum – Secrétariat – Déroulement des séances et vote 102
Commissions municipales 104
Publicité des délibérations 104
La démission d'un ou plusieurs conseillers municipaux 105
Vos adjoints 106
L'élection de vos adjoints 106
La possibilité de déléguer une partie de vos fonctions aux adjoints ... 110
Les conséquences des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts sur l'application des dispositions du CGCT relatives aux délégations 110
La possibilité d'être provisoirement remplacé dans vos fonctions ... 112
La démission d'un de vos adjoints 113

Les conseillers communautaires 114
L'élection des conseillers communautaires 114

La détermination du nombre de sièges au sein de l'organe délibérant.. 114
Les règles applicables entre deux renouvellements généraux ... 117
Le fléchage des conseillers communautaires..... 118
Le fonctionnement du conseil communautaire..... 119
Règles générales..... 119
Le bureau du conseil communautaire..... 120
La démission d'un ou plusieurs conseillers communautaires..... 121
Les représentants de la commune dans divers organismes..... 122
Commissions municipales..... 122
Commissions issues du conseil municipal..... 122
Commissions d'appel d'offres 122
Organismes extérieurs au conseil municipal..... 123
Centre communal d'action sociale (CCAS) 123
Conseil de surveillance des établissements publics de santé.... 124
Conseil d'administration des établissements publics sociaux et médico-sociaux..... 126
Syndicats mixtes 128
Organismes consultatifs 128
Commission consultative des services publics locaux..... 128
Commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées 128
Conseils de quartier 129
Autres organismes..... 129
Votre personnel..... 129
Le statut et la gestion des agents..... 130
Le recrutement des agents territoriaux..... 130
La formation des agent territoriaux..... 138
La carrière et les cadres d'emploi 142
La notation et l'entretien professionnel..... 155
Les droits des fonctionnaires 161
Les élections professionnelles 179
Les bilans sociaux..... 182
L'égalité professionnelle femmes-hommes 182
Le compte épargne-temps (CET) 189
Les rémunérations 190
Les obligations des fonctionnaires..... 198
Congés pour raison de santé 201
La protection sociale complémentaire 210
L'action sociale dans la fonction publique territoriale 213
Les droits des agents territoriaux travailleurs handicapés 216
Retraite des agents titulaires 219

Santé, hygiène, sécurité et conditions de travail dans la fonction publique territoriale 221
Emploi non titulaire 229
L'équipe rapprochée 238
Les emplois fonctionnels 238
Les collaborateurs de cabinet 241
La mutualisation des agents 242
La mutualisation dans le cadre des transferts de compétences 243
La mutualisation en dehors du cadre des compétences transférées : les services communs 247
La délégation de signature 248
Les instances de concertation et de gestion dans la fonction publique territoriale 248
Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale 248
Le centre national de la fonction publique territoriale 249
Les centres de gestion de la fonction publique territoriale 250
La Commission de déontologie de la fonction publique 253
Le Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL)) ... 254

CHAPITRE 3

LA PLACE DE VOTRE COMMUNE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL 259
Prendre sa place au sein d'une intercommunalité renforcée 259
Les transferts de compétences 259
Les règles de modification statutaire 265
Les différents groupements intercommunaux. 272
La définition du niveau d'intégration communautaire 281
Gérer une commune associée 291
La procédure de fusion de communes 291
La représentation des communes associées 292
Administrer les sections de commune 293
Statut de la section de commune 293
Définition des membres de la section et des électeurs 293
Gestion des biens par le conseil municipal et le cas échéant la commission syndicale 294
Procédures de transfert des biens de section et modalités de transfert aux communes 296

Amélioration des règles de gestion des finances de la section de commune 296
Représentation en justice 297
Créer une commune nouvelle 298
Les modalités de création 298
Les conséquences de la création 299

CHAPITRE 4

VOS PARTENAIRES 305
L'administration territoriale de l'État 305
Les principes généraux de l'organisation de l'administration territoriale de l'État 305
L'organisation régionale et départementale de l'État 306
La région et le département 316

CHAPITRE 5

GÉRER VOTRE BUDGET 321
Quelques repères statistiques : les finances locales en France 321
Le contexte général 321
Les finances communales et intercommunales 322
Situation au 1er janvier 325
Préparer votre budget 328
Qu'est-ce que le budget ? 328
Quels sont les principes qui guident l'élaboration des budgets communaux ? 328
Quels sont les différents documents budgétaires ? 329
Comment le budget est-il élaboré et présenté ? 331
Les ressources fiscales 334
Les autres recettes communales 341
Exécuter le budget 343
Qu'est-ce-que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ? 343
L'exécution des recettes : principes et moyens modernes d'encaissement des fonds 344

L'exécution des dépenses : principes et respect du délai global de paiement s'imposant aux acheteurs publics 346
Comment la comptabilité de la commune est-elle tenue ? 352
Comment améliorer la fiabilité des comptes locaux ? 355
Vers le zéro papier : la dématérialisation des échanges avec le comptable public 359
Définir votre politique fiscale 365
Que représente la fiscalité directe locale pour les communes ? 365
Les informations fiscales transmises au maire et leur interprétation ... 370
Apprécier la richesse fiscale de la commune 372
Obtenir des subventions 389
Le cadre général 389
Analyser la situation financière de votre commune 397
Pour caractériser l'évolution dans le temps des grands équilibres financiers et des marges de manœuvre : l'analyse financière rétrospective 400
Pour une information synthétique sur les résultats de l'exercice : les fiches AEFF 402

CHAPITRE 6

RESPECTER LES RÈGLES JURIDIQUES EN VIGUEUR 414
Le contrôle de légalité 414
Le contrôle budgétaire 416
La télétransmission des actes 417
L'examen de la gestion par la chambre régionale des comptes 431
Les règles de la commande publique 432
Le cadre général de la commande publique 432
Les marchés publics 434
Les différents types de marchés publics 438
Les exceptions à l'application du code des marchés publics 440
L'UGAP 465
Le mode de gestion des services publics locaux 468
Les partenariats public-privé 477

CHAPITRE 7

ADMINISTRER VOTRE COMMUNE 483

Développer votre commune 483
L'ingénierie territoriale 483
L'action sanitaire et sociale 485
Le développement économique 490
Le tourisme 525
La culture 527
L'environnement 529

Aménager votre commune 542
Piloter l'urbanisme 542
Le domaine public 565
Enquêtes publiques et participation du public 573
Définir la politique de l'habitat 582

Gérer les services publics locaux 601
L'eau et l'assainissement 601
Le funéraire 610
Les déchets 622
L'énergie 627
Les communications électroniques 631
Les services à la petite enfance 632
L'éducation 635
Jeunesse et sport 650
Restauration scolaire 651
Transports scolaires 652
La tarification des services publics locaux 654

CHAPITRE 8

LA FIN DE VOTRE MANDAT 661

Les garanties accordées aux élus locaux à l'issue de leur mandat 661
Le droit à un stage de remise à niveau lors du retour dans l'entreprise 661
Le droit à une formation professionnelle et à un bilan de compétences 661

Le droit à une allocation différentielle de fin de mandat 661
La communication du maire en période pré-électorale 662
Le bulletin municipal 662
L'organisation d'événements 663
Les sites Internet 663
Moyens de propagande interdits 664