

la Gazette

des communes • des départements • des régions

LES PREMIERS ACTES DU MANDAT

Sous la direction d'Yvon Goutal (cabinet Goutal, Alibert et associés)
Yann Le Meur (Ressources consultants finances)
Laurent Guyon (Toulouse métropole)
Mars 2014

Élus : un contrat pour mieux vous consacrer aux autres

3 questions à Philippe Bouvier, maire d'une commune de 1 600 habitants

La fonction d'élu implique beaucoup de disponibilité et d'énergie. Sans compter un grand nombre de responsabilités pour lesquelles il est vraiment préférable d'être accompagné.

Quels sont les risques auxquels vous êtes confronté dans l'exercice de votre mandat d'élu ?

Lorsque l'on devient maire d'une petite commune telle que la mienne, on se retrouve d'un seul coup avec de nombreuses responsabilités... et parfois très seul ! Chaque jour, il faut prendre des décisions, sachant que l'environnement juridique, social et administratif est de plus en plus complexe et que l'action d'un maire est très exposée. Ma responsabilité civile ou pénale peut vite se trouver engagée en cas d'accident, d'erreur, de suspicion de fraude aux marchés publics... Le maire d'une commune peut par exemple être poursuivi à la suite d'un accident grave se produisant dans un bâtiment ou sur un terrain appartenant à la commune.

Assurance Personnelle de l'Élu

Des garanties complémentaires

Le contrat Assurance Personnelle de l'Élu s'adresse aux élus des collectivités locales. Si vous êtes maire, président de Conseil Départemental, de Conseil Régional, ou d'EPCI, le contrat couvre sans surprime vos adjoints, vice-présidents et autres personnes ayant reçu délégation. En plus des garanties essentielles (protection juridique, responsabilité civile pour faute détachable du service, accidents corporels...), il offre une protection utile sur des points spécifiques :

- la reconstitution d'image : en cas de mise en cause, la GMF prend en charge les dépenses de communication nécessaires à la reconstitution de votre image (y compris sur Internet) dès lors que les tribunaux reconnaissent que vous n'êtes pas responsable, ou si vous avez été victime de dénonciation calomnieuse, d'injure ou de diffamation,
- l'interruption d'activité : la GMF vous verse une indemnité forfaitaire si vous devez interrompre votre activité professionnelle suite à un événement exceptionnel lié à votre collectivité, par exemple une catastrophe naturelle.

86 € par an⁽¹⁾

Pourquoi avoir souscrit le contrat GMF « Assurance Personnelle de l'Élu » ?

Pour être sûr de bénéficier d'un accompagnement efficace en cas de poursuites.

Avec la protection juridique, je défends au mieux mes intérêts, tant au plan juridique que financier. Et, parce qu'il faut toujours envisager les cas extrêmes, comme par exemple un placement en garde à vue, un numéro d'urgence accessible 24 h/24, 7 j/7 me permet d'accéder à un avocat sans délai... Je dispose également d'une assistance psychologique pour faire face

à cette expérience traumatisante. Mes proches peuvent aussi en profiter s'ils sont témoins ou victimes d'un événement choquant en lien avec ma fonction, une agression par exemple.

Quels sont les principaux avantages du contrat ?

Le prix reste un argument décisif. Pour 86 euros par an, je bénéficie d'une protection complète. Elle est élargie, sans coût supplémentaire, aux personnes avec lesquelles je travaille au quotidien : mes adjoints et conseillers municipaux ayant délégation de pouvoir. Il serait dommage de s'en priver !



SRESEC Communication / décembre 2013 - Photo Getty Images - GMF Assurances : 76 rue de Prony, 75857 Paris cedex 17

Sommaire

Avant-propos	5	II. L'organisation administrative	19
I. L'organisation politique	5	1. Les délégations aux agents	19
1. Organisation interne, représentations	5	Les hypothèses de délégation	19
1.1. Adoption du règlement intérieur	5	Les hypothèses de subdélégation	19
1.2. Désignation dans les différentes commissions	5	2. La gestion du personnel	20
Les commissions municipales de droit commun	5	2.1. Les emplois fonctionnels	20
Les commissions municipales spécifiquement prévues par la loi	6	2.2. Les autres emplois	20
1.3. Délégations d'attributions et délégations de fonctions	7	États des lieux des postes ouverts et pourvus	20
1.4. Désignation dans les EPCI	8	État des lieux des agents de la collectivité qui n'exercent pas effectivement leurs fonctions en son sein	20
Dans les EPCI à fiscalité propre	8	État des lieux des agents à titulariser ou à mettre en stage	21
Dans les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes fermés	9	État des lieux des agents non titulaires	21
1.5. Désignation dans les autres organismes extérieurs	9	Respects de la norme de 6% des handicapés	21
Dans les syndicats mixtes ouverts	9	Cumul d'emplois	21
Dans les organismes extérieurs	9	3. Les outils RH	21
2. Le droit des élus locaux	9	3.1. Droit individuel et plan de formation	22
2.1. Le statut financier des élus locaux	9	3.2. Le régime indemnitaire	22
Les nouvelles obligations déclaratives des élus locaux	9	3.3. Congés et compte épargne temps	22
Le principe de gratuité et ses implications	10	4. Les relations sociales et les instances paritaires	22
Les indemnités de fonctions des élus communaux et intercommunaux	11	4.1. Rencontres avec les personnels et leurs représentants	22
Le remboursement des frais	12	4.2. Rôles et élections des organismes paritaires	22
2.2. Le statut social des élus locaux	12	III. Les finances	25
Affiliation des élus locaux au régime de la sécurité sociale	12	1. Préparation et adoption des documents budgétaires	25
Les obligations des élus: les conditions d'assujettissement	12	1.1. Préparation et tenue du débat d'orientation budgétaire	25
2.3. Le droit à la formation des élus locaux	12	1.2. Préparation et vote du BP 2014	26
Droit à la prise en charge des frais de formation par la collectivité	12	1.3. Vérification de la notification des bases et des dotations de l'État	27
Droit à un congé de formation pour les élus salariés ou agents publics	13	1.4. Analyse des résultats laissés et des engagements financiers pris par l'ancienne équipe devant être assumés par la nouvelle	27
2.4. Le statut fonctionnel des élus locaux	13	1.4. Les modalités d'application du régime des provisions budgétaires	28
Information sur les affaires faisant l'objet d'une délibération	13	2. Exécution budgétaire	29
Note explicative de synthèse dans les communes de plus de 3500 habitants	14	2.1. Relations avec le comptable et détermination du taux pour son indemnité de conseil	29
Le droit d'expression des élus locaux	14	2.2. Dématérialisation des échanges ordonnateur/comptable et optimisation des opérations d'encaissement et de décaissement	29
3. Les moyens humains et matériels	15		
3.1. Les droits de l'opposition	15		
Les moyens matériels	15		
Le droit de s'exprimer dans le bulletin municipal	16		
3.2. Les groupes d'élus	16		
3.3. Le Cabinet de l'autorité territoriale	17		
Le recrutement	17		
La rémunération et les avantages en nature	17		

Pour en savoir plus sur ce contrat GMF : Appelez le 0 970 824 970 (n° non surtaxé) ou connectez-vous sur www.gmf.fr

⁽¹⁾ Tarif TTC Métropole au 01/04/2014 pour un maire d'une commune de 500 à 1 999 hab.

2.3. Optimisation des délais de paiement et du contrôle hiérarchisé de la dépense	29	3. Les affaires juridiques	40
2.4. Analyse de la politique de recouvrement	30	3.1. L'organisation des relations avec les avocats	40
2.5. Recherche de la qualité comptable	30	L'assistance juridique.....	40
3. Fiscalité et tarification	30	La défense.....	40
3.1. Adoption des taux d'imposition des quatre taxes directes	30	3.2. Les dossiers contentieux en cours	40
3.2. Exonérations, abattements et dégrèvements	31	4. Autres domaines à surveiller	40
3.3. Appréciation sur les tarifs et sur l'origine de la fréquentation des services publics	31	4.1. Urbanisme et aménagement	40
4. Dette et trésorerie	31	4.2. Police administrative	41
4.1. Examen de la structure de la dette	31	V. Les relations avec l'EPCI à fiscalité propre	42
4.2. Mise en place d'une délégation générale en matière de gestion de la dette et de la trésorerie	32	1. Les rapports juridiques	42
4.3. Instruments de couverture et exposition aux risques liés aux produits structurés	32	1.1. Compétences transférées	42
4.4. Analyse de la trésorerie et des placements	33	1.2. Conséquences du transfert de compétences sur les biens et les contrats	42
5. Analyse financière	34	1.3. Conséquences du transfert de compétences sur le personnel	42
5.1. Diagnostic de la situation financière de la collectivité	34	1.4. Possibilités de mutualisation des personnels	43
Appréciation immédiate de la situation financière (première approche photographique).....	34	1.5. La mise en commun de moyens	43
Un diagnostic financier synthétique.....	34	2. Les relations financières entre EPCI et communes	43
5.2. Étude financière prospective	35	2.1. Le mode de prélèvement fiscal	43
Élaboration d'hypothèses de référence.....	35	2.2. Les fonds de concours	44
Simulations par scénario.....	35	2.3. L'attribution de compensation (AC)	44
L'analyse.....	35	2.4. La dotation de solidarité communautaire (DSC)	45
6. Pilotage et suivi de gestion	36	2.5. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	45
6.1. Rapports des délégataires de services publics	36	2.6. Les pactes financiers et fiscaux	46
6.2. Informations relatives à l'activité des SEM et des SPL	36	VI. Les relations avec les autres tiers	47
6.3. Informations relatives à l'utilisation des subventions	36	1. Les syndicats mixtes	47
IV. Mesurer les risques de l'action administrative	37	2. Les SEML et les SPL	47
1. Marchés publics et délégations de services publics	37	3. Les associations	47
2. Les assurances	38	Abréviations.....	48
2.1. L'assurance contre les risques menaçant la commune	38	Références aux textes officiels.....	48
2.2. L'assurance des élus dans l'exercice de leurs fonctions	38	Références à la jurisprudence.....	48
		Références aux revues, périodiques et ouvrages.....	48
		Table des abréviations et des sigles	48

Avant-propos

Après leur installation, les conseils municipaux doivent prendre, à brève échéance, un certain nombre de décisions relatives à leur organisation interne ainsi qu'à la représentation de la collectivité dans les organismes extérieurs.

Au-delà des mesures imposées par les textes, les nouvelles équipes vont être aussi amenées à appréhender de nombreux

domaines d'intervention où il est important qu'elles perçoivent rapidement les points à vérifier et les priorités à déterminer. Ce supplément, élaboré par des spécialistes des collectivités locales, a pour objet de recenser, d'une part, les actes qui s'imposent à court terme; d'autre part, et sans prétendre bien sûr à l'exhaustivité, les mesures qui peuvent être recommandées aux nouveaux élus.

I. L'organisation politique

1. Organisation interne, représentations

1.1. Adoption du règlement intérieur

Les conseils municipaux des communes de plus de 3500 habitants ont l'obligation de se doter d'un règlement intérieur dans les six mois suivant l'installation de l'assemblée délibérante (CGCT, art. L.2121-8). Le respect de ce délai de six mois n'est pas prescrit à peine de nullité des délibérations adoptées en l'absence de ce document (Rép. min. n°61660, JOAN Q 26 oct. 1992, p.4923). En revanche, parce qu'il ferait grief aux élus, le refus du maire de saisir le conseil municipal en vue de l'adoption de son règlement intérieur serait susceptible de recours pour excès de pouvoir. Par ailleurs, un éventuel dépassement du seuil de 3500 habitants en cours de mandat n'a aucune influence sur l'obligation prescrite par le CGCT, car seule est prise en compte la population de référence authentifiée avant le renouvellement intégral du conseil municipal (Rép. min. n°12237, JO Sénat 26 mai 2011). Les conseillers nouvellement élus peuvent décider de reconduire le précédent règlement intérieur, le cas échéant, en modifiant certaines de ses dispositions. Néanmoins celui-ci entérine parfois des pratiques non conformes aux textes en vigueur, fragilisant de ce fait les décisions de l'assemblée délibérante. Le début du mandat est donc l'occasion d'opérer une remise à plat de ce document.

L'adoption du règlement intérieur relève de la seule compétence du conseil municipal et ne peut être déléguée au maire. Le conseil dispose d'une grande liberté pour définir le contenu de ce document, sous réserve de respecter le contenu minimum fixé par les textes. Doivent ainsi obligatoirement y figurer les dispositions fixant les modalités de consultation des projets de contrat de délégation de service public et des marchés publics (CGCT, art. L.2121-12), le régime des questions orales formulées par les conseillers municipaux

en cours de séance (CGCT, art L.2121-19), les modalités de mise à disposition d'un local pour les élus de l'opposition (art. L.2121-27) et celles d'organisation du débat d'orientation budgétaire (CGCT, art L.2312-1). En plus de ces dispositions impératives, le règlement intérieur peut comporter d'autres articles, pourvu que ceux-ci aient seulement pour objet la définition des règles de fonctionnement interne du conseil municipal. En effet, les dispositions du règlement intérieur ne peuvent modifier la répartition des compétences (CAA Marseille 11 févr. 2008, CU Marseille, req. n°06MA01799). Plus largement, elles doivent être conformes aux lois et règlements en vigueur (CAA Bordeaux 3 mai 2011, Espailon, req. n°10BX02707).

L'adoption du règlement intérieur peut être l'occasion de poser les règles en matière d'expression des élus en séance, d'encadrer le dépôt des amendements afin d'assurer l'information des membres de l'assemblée et le bon déroulement des débats ou encore de fixer les modalités d'expression des élus de l'opposition dans le bulletin municipal (cf. infra). De même, si le règlement intérieur peut fixer l'effectif minimum pour composer un groupe d'élus, le seuil ne doit pas être trop élevé, afin de ne rendre difficile la formation des groupes (cf. infra).

1.2. Désignation dans les différentes commissions

Les commissions municipales de droit commun

L'article L.2121-22 du CGCT donne la possibilité au conseil municipal de former des commissions chargées d'étudier les affaires qui lui sont soumises. Ces commissions municipales ont une fonction exclusivement préparatoire et n'exerceront qu'un rôle consultatif: elles n'ont aucun pouvoir décisionnel. Le fonctionnement de ces commissions s'apparente à celui du conseil municipal. Le maire en est président de droit.

Il est tenu de les convoquer dans les huit jours suivant leur formation, ou à plus bref délai, sur demande de la majorité des membres qui les composent. Au cours de cette première réunion, les commissions désignent un président et un vice-président chargés de les convoquer et de les présider en cas d'absence ou d'empêchement du maire (CGCT, art. L.2121-22 al. 2).

En outre, le conseil municipal peut librement déterminer les règles de fonctionnement des commissions municipales qu'il institue, notamment le nombre de conseillers siégeant dans chaque commission, la périodicité des séances etc.

Les membres des commissions municipales doivent être désignés par un vote au scrutin secret. Ces désignations sont contestables par la voie du recours pour excès de pouvoir (CE 18 mars 2005, Dugas, req. n°262961).

Depuis la loi du 17 mai 2013, dans les communes de 1000 habitants et plus la composition des différentes commissions doit « respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale » (CGCT, art. L.2121-22 al. 3). Cette exigence ne concernait auparavant que les communes de plus de 3500 habitants. L'abaissement de ce seuil se justifie par l'introduction du scrutin de liste à la proportionnelle dans les communes de 1000 habitants et plus à compter des élections municipales et intercommunales des 23 et 30 mars 2014.

Le principe de la représentation proportionnelle posé par l'article L.2121-22 du CGCT impose que chaque tendance politique issue des élections municipales, fut-elle représentée au conseil municipal par un unique élu, puisse siéger dans l'ensemble des commissions permanentes instituées par l'assemblée délibérante (CE 26 sept. 2012, Cne Martigues, req. n°345568). La clarification ainsi apportée par le Conseil d'État est la bienvenue, car l'application du principe de la représentation proportionnelle à des commissions dont le nombre de membres est le plus souvent réduit a soulevé nombre d'interrogations et de difficultés pratiques.

Par ailleurs, rompant avec des décisions antérieures (CAA Marseille 31 déc. 2003, Ville de Nice, req. n°00MA00631), le Conseil d'État a jugé que le conseil municipal peut, en cours de mandat, modifier la composition des commissions pour des motifs tirés de la bonne administration de la commune. L'affaire ayant donné lieu à cette décision concernait le remplacement d'un adjoint au maire qui avait démissionné de ses fonctions d'adjoint en cours de mandat. Par ailleurs, par la même décision, le Conseil d'État impose le remplacement des membres d'une commission lorsque sa composition ne reflète la représentation proportionnelle des différentes tendances en son sein (CE 20 nov. 2013, Cne Savigny-sur-Orge, req. n°353890).

Les commissions municipales spécifiquement prévues par la loi

Certaines commissions sont régies par des réglementations sectorielles spécifiques et doivent obligatoirement être mises en place par le conseil municipal.

Il s'agit, d'une part, des commissions intervenant dans la passation des contrats : la commission d'appel d'offres des marchés publics (CMP, art. 22, 23 et 25), la commission d'ouverture des plis en matière de délégations de service public (art. L.1411-5 du CGCT), la commission pour les contrats de partenariat (CGCT, art. L.1414-6) ainsi que la commission instituée en matière de passation des concessions d'aménagement (C. urb., art. R.300-9). Il faut y ajouter la commission consultative des services publics locaux qui doit être mise en place dans les communes de plus de 10000 habitants (CGCT, art. L.1413-1).

D'autre part, dans les communes de 80000 habitants et plus, des conseils de quartier doivent être institués (CGCT, art. L.2143-1). En outre, le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal intéressant tout ou partie du territoire de la commune (CGCT, art. L.2143-2).

D'autres commissions doivent être obligatoirement mises en place : la commission communale des impôts directs (CGI, art. 1650); la commission « voirie » (C. voirie routière, art. R.141-14) et la commission pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CGCT, art. L.2143-3).

La commission d'appel d'offres et la commission d'ouverture des plis sont composées du maire, ou de son représentant, président, et de membres du conseil municipal élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste : trois membres titulaires et trois membres suppléants pour les communes de moins de 3500 habitants, cinq titulaires et cinq suppléants pour les autres.

Ces deux commissions présentent une spécificité par rapport aux commissions de droit commun : les contestations relatives à la désignation de leurs membres obéissent en effet aux règles du contentieux électoral. Ce qui implique que le délai de recours n'est que de 5 jours (CE 17 mars 1999, M., req. n°196857).

La commission d'appel d'offres joue un rôle central dans la procédure de passation des marchés « formalisés » des collectivités locales. Lors d'un appel d'offres, elle dispose d'un véritable pouvoir décisionnel. Dans le cadre de la passation de marchés négociés, cette commission n'intervient qu'à la fin de la procédure afin d'attribuer le marché au vu d'une proposition de classement des offres réalisé par le pouvoir adjudicateur. En outre, elle est tenue de formuler des avis sur les avenants portant augmentation du marché de plus de 5% par rapport au montant initial. Cet avis est communiqué au conseil municipal, qui doit ensuite autoriser la signature de l'avenant.

La commission d'ouverture des plis quant à elle intervient à deux stades de la procédure de passation des contrats de délégation de service public : D'abord pour dresser la liste des candidats admis à présenter une offre (CGCT, art. L.1411-1 al. 3) ensuite pour donner son avis sur les propositions des candidats. C'est au vu de l'avis de la commission que l'autorité habilitée à signer le contrat engage la discussion avec les entreprises, et c'est encore au vu de cet avis, après né-

gociation, que le conseil est appelé à délibérer. Par ailleurs, comme la commission d'appel d'offres, la commission d'ouverture des plis rend un avis sur tout projet d'avenant entraînant une augmentation du montant global du contrat supérieure à 5% (CGCT, art. L.1411-6).

La commission consultative des services publics locaux, quant à elle, doit être instituée pour l'ensemble des services publics confiés à un tiers par délégation de service public ou exploités en régie. Sa composition présente peu de spécificité par rapport aux commissions municipales de droit commun. Présidée par le maire, elle comprend en effet plusieurs membres du conseil municipal désignés « selon le principe de la représentation proportionnelle ». S'ajoutent néanmoins à ces conseillers municipaux, des représentants d'associations locales nommés par le conseil municipal. Cette commission, qui a vocation à favoriser la participation des habitants et des usagers à la vie des services publics de proximité, doit impérativement être consultée sur tout nouveau projet de délégation de service public, ainsi que sur tout nouveau projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière. Par ailleurs, elle exerce également une mission de contrôle de la qualité des services publics locaux.

Les modalités de désignation des membres de la commission des concessions d'aménagement, enfin, sont inédites dans le paysage des commissions municipales : en effet, ces derniers sont élus par le conseil municipal en son sein à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (et non au plus fort reste à la différence des commissions d'appel d'offres et d'ouverture des plis). Cette commission est chargée d'émettre un avis sur les propositions reçues, préalablement à l'engagement des discussions avec les soumissionnaires. Il a été ajouté que l'avis de la commission pouvait être à nouveau sollicité à tout moment de la procédure. Au terme des discussions, le conseil municipal choisit le concessionnaire au vu du ou des avis de la commission.

1.3. Délégations d'attributions et délégations de fonctions

La doctrine administrative distingue classiquement deux types de délégations : la délégation de pouvoir, qui réalise un véritable transfert de compétence et emporte le dessaisissement de l'autorité délégante au profit du délégataire et la délégation de signature. Cette dernière n'est qu'une mesure d'organisation interne du service par laquelle le délégant autorise une personne nommément désignée à signer, sous son contrôle et sa responsabilité, certains actes en son nom. Ces deux types de délégations obéissent à deux principes communs. En premier lieu, la délégation doit impérativement être partielle. En effet, une autorité investie d'une compétence ne peut se décharger totalement de celle-ci. Par conséquent, les délégations formulées en termes trop généraux sont à bannir, l'étendue des matières déléguées devant ressortir avec une précision suffisante de l'acte. En second lieu, et raison de son caractère réglementaire, même s'il désigne nommément le bénéficiaire, l'acte décidant la délégation doit être publié.

À défaut il n'est pas exécutoire et les décisions prises par le délégataire sur son fondement sont entachées d'illégalité (CE 16 nov. 1998, Epx F., req. n°154793). Dans les communes, les délégations ne peuvent être consenties que dans le cadre strictement défini par le CGCT.

Les délégations d'attributions accordées par l'assemblée délibérante à l'exécutif local

L'article L.2122-22 du CGCT ouvre au conseil municipal la possibilité de consentir des délégations au maire (et uniquement à lui, les adjoints et conseillers étant exclus de ce mécanisme) dans un certain nombre de matières, limitativement énumérées. Un schéma inverse est retenu dans les EPCI, l'article L.5211-10 du CGCT autorisant le conseil communautaire à consentir des délégations au président dans toutes les matières, à l'exclusion de celles qu'il énumère.

La délégation accordée par l'assemblée délibérante à l'exécutif local entre dans la catégorie des délégations de pouvoir, dès lors qu'elle dépasse sensiblement la préoccupation d'organisation matérielle d'exercice des attributions, objet de la délégation de signature ; il s'agit en réalité d'opérer un véritable transfert de pouvoir décisionnel dans la matière considérée (CE 30 déc. 2003, Cne Saint-Gratien, req. n°249402). En conséquence de ce transfert, le conseil municipal est dessaisi des questions entrant dans le champ des matières déléguées, à moins d'un empêchement du maire. En dehors de cette hypothèse, toute décision qui serait adoptée par l'assemblée délibérante dans une matière déléguée au maire serait entachée d'incompétence.

L'article L.2122-23 du CGCT prévoit que le maire doit rendre compte au conseil municipal des décisions prises dans le cadre de sa délégation à chaque réunion obligatoire de celui-ci. La même obligation pèse sur le président de l'EPCI (CGCT, art. L.5211-10). Cette obligation ne doit cependant pas être interprétée comme imposant à l'exécutif de consulter le conseil préalablement à toute prise de décision (CAA Marseille 29 mars 2004, Cne Montpellier, req. n°00MA01467). Bien au contraire, si le maire s'estimait lié par l'avis du conseil municipal, il pourrait être regardé comme ayant renoncé à exercer les attributions qui lui ont été confiées par délégation. Ce qui entacherait alors sa décision d'incompétence. En tout état de cause, l'obligation de rendre compte au conseil municipal n'est pas sanctionnée par le CGCT : Sa méconnaissance est donc sans influence sur la légalité des décisions prises en vertu de la délégation (CAA Lyon 6 nov. 2003, Ville de Grenoble, req. n°98LY01815).

Par ailleurs, le retrait des délégations consenties par le conseil municipal – une abrogation, en réalité, puisqu'il ne vaut que pour l'avenir – est possible à tout moment (CGCT, art. L.2122-23 al. 4).

Enfin, la loi du 27 janvier 2014, dite « Maptam », a rajouté un alinéa à l'article L.2122-22 du CGCT : « Les délégations consenties en application du 3° du présent article [placements et instruments de couverture aux risques liés aux produits structurés] prennent fin dès l'ouverture de la cam-

pagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal». En application de l'article R.26 du Code électoral, la délégation prendra donc fin le lundi 10 mars 2014, les services financiers de la commune devront anticiper pour assurer le bon fonctionnement des finances locales.

Les délégations de fonctions accordées par l'exécutif local aux élus

L'article L.2122-18 du CGCT ouvre au maire la faculté de déléguer l'exercice de certaines de ses attributions aux adjoints et dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, aux conseillers municipaux. Il s'agit d'une simple faculté. Par conséquent, le maire est libre de ne consentir aucune délégation comme de n'en consentir qu'à certains adjoints, parmi lesquels il peut discrétionnairement choisir. Sous réserve qu'elle ne soit pas retirée prématurément, la délégation de fonctions est en principe consentie pour la durée du mandat de l'exécutif local. Le droit de priorité des adjoints sur les conseillers municipaux a pour conséquence d'entacher d'illégalité toute délégation qui serait consentie à un conseiller municipal alors qu'un adjoint ne serait pas titulaire d'une délégation (CAA Bordeaux 30 déc. 2003, Cne Saint-Paul, req. n°99BX02834). En revanche, l'étendue ou la nature des délégations n'ont pas à tenir compte de l'ordre du tableau des adjoints.

La délégation est consentie par le maire « sous sa surveillance et sa responsabilité ». À ce titre, elle est regardée comme une délégation de signature n'opérant pas de transfert de compétence vers son bénéficiaire (Circ. NOR/LBL/L/01/10069/C du 10 août 2004 relative aux marchés publics). Dès lors, le maire exerce un droit de regard sur les conditions dans lesquelles la délégation est exercée et a la possibilité d'adresser des instructions à son délégataire. Plus encore, il est toujours admis à intervenir dans les matières qu'il a déléguées. Faute d'autonomie formelle du délégataire, le maire demeure en principe responsable en cas de faute de ce dernier. Sa responsabilité, notamment pénale, peut dès lors être recherchée pour des actes accomplis dans le cadre de la délégation, cette dernière ne suffisant pas à l'exonérer automatiquement. Néanmoins, l'on observe en pratique que le juge pénal s'exerce à rechercher quel a été le rôle joué par chacun des intervenants. Et lorsqu'il apparaît que l'adjoint titulaire d'une délégation disposait effectivement du pouvoir et des moyens juridiques pour accomplir sa mission, sa responsabilité peut alors être engagée.

Enfin, le maire peut remettre en cause à tout moment les délégations qu'il a consenties. Il dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire dont la seule limite est que sa décision ne soit pas inspirée par « des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration [inter]communale » (CE 9 juill. 1956, Feunten, Rec. p. 310). La décision de retrait est une décision à caractère réglementaire, qui ne revêt pas le caractère d'une sanction et n'a dès lors pas à être motivée. Du point de vue procédural, le caractère purement réglementaire de cet acte a deux conséquences : d'une part, le maire n'est pas tenu de solliciter les observations écrites de l'adjoint auquel la délé-

gation est retirée et, d'autre part, il n'a pas à recueillir l'avis du conseil municipal. Par ailleurs, le droit de priorité des adjoints sur les conseillers municipaux au stade de l'octroi des délégations ne joue pas en cas de retrait. Le maire peut donc retirer les délégations qu'il a consenties à un adjoint sans remettre en cause les délégations éventuellement consenties aux conseillers municipaux.

Enfin, en cas de retrait des délégations de fonctions consenties à un adjoint, le conseil municipal doit être appelé à se prononcer sur le maintien dans ses fonctions d'adjoint de l'élu concerné (CGCT, art. L.2122-18). Dans l'hypothèse où il se prononcerait ensuite pour le maintien de l'adjoint dans ses fonctions, Le Conseil d'État a précisé qu'il appartient alors au maire, soit de retirer sans délai les délégations consenties à l'ensemble des conseillers municipaux, soit d'en attribuer de nouvelles à l'adjoint, sauf à méconnaître le principe de priorité (CE avis, 14 nov. 2012, Hersen, n°361541).

1.4. Désignation dans les EPCI

Dans les EPCI à fiscalité propre

La loi n°2013-403 du 17 mai 2013 a profondément modifié les règles de désignation des délégués des communes au sein des EPCI. En effet, alors qu'il appartenait, jusqu'à présent, aux conseils municipaux de désigner leurs délégués dans les organes délibérants des EPCI, les élections de mars 2014 seront notamment caractérisées par le fait que les électeurs des communes dans lesquelles les élections se dérouleront au scrutin de liste (c'est-à-dire de 1000 habitants et plus) seront appelés à élire, au suffrage universel direct, leurs conseils municipaux et les représentants de leurs communes au sein des EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles) lors de la même élection (CGCT, art. L.5211-6). Ainsi les élections des conseillers communautaires seront-elles couplées aux élections des conseillers municipaux. Par conséquent, les conseils municipaux des communes de 1000 habitants ou plus nouvellement installés n'auront pas à désigner leurs représentants au sein des communautés et métropoles. Dans les communes de moins de 1000 habitants, la loi prévoit que les conseillers communautaires représentant les collectivités au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau (C. élect., art. L.273-11). L'article L.2121-1 du CGCT fixe l'ordre du tableau. Se succèdent ainsi le maire, les adjoints selon leur ordre d'élection et les conseillers municipaux, par ancienneté de l'élection, puis par nombre de suffrages obtenus puis, à égalité de voix, par priorité d'âge. Aussi, dans les communes de moins de 1000 habitants, le maire est-il, éventuellement accompagné d'un ou plusieurs autres élus selon le nombre de sièges de la commune au sein de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, le représentant de la collectivité au sein de ce dernier.

En l'état de ces nouvelles règles de désignation, les conseillers communautaires étant nécessairement des élus municipaux,

ces derniers sont soumis aux mêmes conditions d'éligibilité et aux mêmes règles d'inéligibilité que les conseillers municipaux. En outre, après le renouvellement général des conseils municipaux, la loi impose que les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre se réunissent au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection des maires.

Dans les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes fermés

Les représentants des communes au sein des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes fermés ne seront en revanche pas désignés lors des élections municipales de 2014. Dans ces conditions, il appartiendra aux communes, une fois l'élection municipale passée, de désigner leurs représentants au sein des syndicats de communes (CGCT, art. L.5211-7). En outre, et bien qu'ils ne répondent pas à la qualification d'EPCI, les syndicats mixtes fermés, c'est-à-dire les syndicats exclusivement composés de communes et d'EPCI ou exclusivement d'EPCI, sont soumis, s'agissant des règles applicables à la désignation des membres du conseil syndical, aux mêmes règles que les syndicats de communes. Partant, il conviendra également que les communes procèdent à la désignation de leurs représentants dans les syndicats mixtes fermés.

Ceci précisé, la désignation des délégués des communes au sein des conseils syndicaux des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes impose l'organisation d'une élection. En effet, le choix du conseil municipal peut, ce qui n'est pas le cas pour les EPCI à fiscalité propre, porter, outre sur un élu municipal, sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal et n'étant pas agent du syndicat concerné ou d'une de ses communes membres (CGCT, art. L.5212-7 et L.5211-7). Dans ce cadre alors, le vote a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat 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 plus âgé est déclaré élu (CGCT, art. L.2122-7). Ce vote doit en principe intervenir avant le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection des maires, date à laquelle l'EPCI doit se réunir au plus tard (CGCT, art. L.5211-8).

1.5. Désignation dans les autres organismes extérieurs

Dans les syndicats mixtes ouverts

Les syndicats mixtes ouverts, c'est-à-dire les syndicats qui associent des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (CGCT, art. L.5721-1), se caractérisent par une certaine liberté d'organisation, la loi ne fixant qu'un cadre appelé à être complété par les statuts de chacun des établissements publics. Ainsi les statuts de ces derniers peuvent-ils librement fixer les règles relatives à la désignation des représentants des communes au sein des syndicats, et en particulier prévoir des critères d'éligibilité propres à chaque struc-

ture. Encore la date de première réunion du comité syndical peut-elle être librement arrêtée par le Président.

Dans les organismes extérieurs

Les communes sont par ailleurs appelées à désigner leurs représentants au sein d'un certain nombre d'organismes extérieurs (caisses des écoles, centres communaux d'action sociale, établissements publics de santé, établissements publics sociaux et médico-sociaux de santé, associations, sociétés d'économie mixte locales, sociétés publiques locales...). Les collectivités doivent alors régler une première question : celle de savoir qui du conseil municipal ou du maire est compétent pour procéder à ces désignations, la loi offrant cette compétence à l'organe délibérant et à l'exécutif de la commune (CGCT, art. L.2121-33 et L.2122-25). Sur ce point, une réponse ministérielle explique que : « La désignation de représentants de la commune dans les organismes extérieurs est, selon les cas, effectuée soit par le conseil municipal soit par le maire. Cette désignation relève du maire dans tous les cas où les textes particuliers régissant l'organisme extérieur considéré lui donnent expressément cette compétence. Le maire exerce en effet des compétences d'attribution. En revanche, la désignation relève du conseil municipal, non seulement dans le cas où les textes régissant l'organisme extérieur en cause l'ont prévu mais encore dans tous les autres cas où l'autorité habilitée à procéder à la désignation ne serait pas mentionnée, en raison de la clause générale de compétence qui donne au conseil municipal le pouvoir de régler par ses délibérations les affaires de la commune (art. L.2121-29 du code général des collectivités territoriales) » (Rép. min., QE n°05776, JO Sénat 4 déc. 2008, p.2436). Lorsque le conseil municipal est compétent, les désignations doivent donner lieu à une élection au scrutin secret, sauf à ce qu'il en soit décidé autrement à l'unanimité par l'organe délibérant. Il faut encore indiquer que les conseils municipaux disposent d'une assez large marge d'appréciation pour procéder, en cours de mandat, à une nouvelle désignation des représentants de la commune dans les organismes extérieurs, qui peut par exemple être motivée par une évolution des équilibres politiques au sein du conseil municipal (CE 17 déc. 2010, Cne Saint-Perdon, req. n°339077). Quant au contentieux de la désignation dans les organismes extérieurs, il ne relève pas du contentieux électoral mais du contentieux administratif de droit commun. Il s'ensuit notamment que le délai de recours contentieux à l'encontre des désignations est de deux mois à compter du jour de l'élection.

2. Le droit des élus locaux

2.1. Le statut financier des élus locaux

Les nouvelles obligations déclaratives des élus locaux

La loi organique et la loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique modifient les obli-

gations pesant sur les élus, notamment locaux. Aux termes de l'article 2 de la loi ordinaire, le conflit d'intérêts 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 ». L'exigence de prévention des conflits d'intérêts et de transparence de la vie publique conduit à deux types de déclaration.

La déclaration d'intérêts

Les personnes assujetties à une telle déclaration sont, notamment, les maires des communes de plus de 20 000 habitants et les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants (art. 11 de la loi du 11 octobre 2013). L'obligation de déclaration concerne les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou à gratification ainsi que les activités de consultant exercées par les élus à la date de leur nomination et au cours des cinq dernières années. Les élus concernés doivent également déclarer leurs participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de leur nomination ou lors des cinq dernières années ainsi que leurs participations financières directes dans le capital d'une société à la date de leur nomination. En outre, doivent être déclarées par les intéressés les activités professionnelles exercées à la date de leur nomination par leurs conjoints, leurs partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou leurs concubins. Doivent aussi faire l'objet d'une déclaration les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts et les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination (art. 4 de la loi). Lorsque le titulaire d'une fonction exécutive locale (maire, président d'un EPCI à fiscalité propre) est en situation de conflits d'intérêts, ce dernier prend un arrêté aux fins de désignation d'un suppléant chargé d'assurer les questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences. La personne chargée de le suppléer ne doit avoir reçu aucune instruction particulière de l'élu intéressé (Décret n°2014-90 du 31 janvier 2014, art. 5).

La déclaration de situation patrimoniale

Les titulaires de fonctions exécutives locales soumis à la déclaration d'intérêts sont également soumis à une déclaration de situation patrimoniale (art. 11 de la loi). Le périmètre des élus soumis à cette obligation déclarative a ainsi été élargi. Les éléments qui doivent apparaître dans la déclaration sont énumérés à l'article 4 de ladite loi.

Le Code pénal punit d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende le fait d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine, et d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait de ne pas communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de la mission de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Peuvent être prononcées à titre complémentaire de la première de ces peines l'interdiction des droits

civiques selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du Code pénal ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus par l'intéressé doit donner lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes.

Les titulaires d'un mandat électif local doivent adresser leur déclaration de situation patrimoniale et leur déclaration d'intérêts au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie politique (HATVP) dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction. La HATVP, instituée par la loi du 11 octobre 2013, est une autorité administrative indépendante remplaçant, avec des pouvoirs et des missions élargis, la Commission pour la transparence financière de la vie politique.

À défaut de réception de l'une des deux déclarations dans le délai susmentionné, le président de la HATVP adresse une injonction à l'intéressé aux fins de transmission dans un délai d'un mois à compter de la notification de cette dernière. Au titre de ses pouvoirs d'injonction, la HATVP peut solliciter la communication des déclarations souscrites au titre de l'impôt sur le revenu et le cas échéant de l'impôt sur la fortune des personnes soumises à déclaration. Elle peut parallèlement demander toute explication ou tout document nécessaire à l'exercice de ses missions et entendre toute personne dont le concours lui paraît utile. Elle a également la possibilité de saisir le Parquet en cas de communication ou d'explication insatisfaisante.

Les titulaires de fonctions exécutives locales devront déposer leurs premières déclarations le 1^{er} juin 2014 au plus tard, en vertu d'un décret n°2013-1212 du 23 décembre 2013. Ce décret fixe les modèles de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts comme de modification substantielle de celles-ci. Il précise les modalités de conservation et de publication de ces déclarations. En vertu de ce décret, les déclarations d'intérêt des titulaires de mandats électifs locaux ainsi que les modifications substantielles de celles-ci sont diffusées, à l'exception de certains éléments, sur un site internet public unique d'accès gratuit, et dont le responsable est la HATVP. Ces déclarations demeurent accessibles au public pendant la durée des fonctions ou du mandat au titre desquels elles ont été déposées.

Le principe de gratuité et ses implications

Le principe de gratuité des mandats électifs locaux est affirmé de longue date et actuellement posé par l'article L.2123-17 du CGCT. Les indemnités versées aux élus ont donc seulement vocation à les dédommager « du préjudice » financier que leur cause son investissement au sein de la collectivité. À ce titre ces indemnités ne constituent donc pas des rémunérations (CE 22 nov. 2000, Féd. nationale des familles de France, req. n°210718).

En dépit des multiples atténuations dont il a fait l'objet, le principe de gratuité des fonctions électives demeure la clé de lec-

ture du statut financier des élus locaux. Il interdit la création d'indemnités de fonctions en dehors du cadre législatif et réglementaire fixé par le CGCT, ou le dépassement des plafonds imposés par les textes en vigueur.

Le renouvellement du conseil municipal est prévu par l'article L.2123-20-1 du CGCT. Dans ce cas, ce dernier dispose de trois mois pour fixer les indemnités de ses membres. S'agissant de l'organe délibérant d'un EPCI, c'est l'article L.5211-12 alinéa 2 du CGCT qui le prévoit. Ces délibérations doivent être accompagnées d'un tableau annexe récapitulatif des indemnités allouées à l'assemblée. La détermination de l'indemnité est prévue par les articles L.2123-20 du CGCT. Elle est fixée par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Cet indice est de 1015.

Les indemnités de fonctions des élus communaux et intercommunaux

Fixation du montant des indemnités

Le conseil municipal doit délibérer sur la fixation des indemnités de ses membres dans un délai de trois mois suivant son installation (CGCT, art. L.2123-20-1). La même obligation est prévue s'agissant conseil communautaire (CGCT, art. L.5211-12). Cette délibération doit indiquer de manière précise les bénéficiaires des indemnités, ainsi que le taux retenu. Elle doit par ailleurs être accompagnée d'un tableau récapitulatif de l'ensemble des indemnités allouées. Seuls bénéficient de droit d'une indemnité de fonctions, le maire et les adjoints titulaires d'une délégation de fonction, quelle que soit la taille de la commune, ainsi que les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins (CGCT, art. L.2123-24-1 I). En dehors de ces cas, l'attribution d'indemnités de fonctions est une faculté ouverte au conseil municipal. Dans le strict respect de ce cadre, l'assemblée délibérante dispose d'une grande liberté dans la fixation des indemnités, dans la limite des plafonds prévus par le code. Selon l'article L.2123-20-1 du CGCT, les indemnités de fonctions des maires, adjoints titulaires d'une délégation et conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus sont fixées par référence « au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique ». À ce terme de référence est appliqué un barème, établi selon la population de commune.

Le maire

Les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de maire doivent être fixées dans la limite du barème fixé par l'article L.2123-23 du CGCT.

Les adjoints

Seuls les adjoints titulaires de délégations de fonctions sont admis à percevoir des indemnités de fonctions. À défaut, ils sont soumis au régime applicable aux conseillers municipaux, et ce quelle que soit la taille de la commune.

La seule qualité d'officier d'état civil ne peut justifier l'octroi d'une indemnité à un adjoint ne bénéficiant pas d'une délégation de fonctions ou dont la délégation a pris fin. Le barème applicable aux adjoints est fixé à l'article L.2123-24 du CGCT. Les indemnités qui leur sont versées peuvent être supérieures à titre dérogatoire au barème précédemment cité, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé en application des articles L.2123-22 et L.2123-23 du CGCT.

Les conseillers municipaux

Seuls les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus peuvent bénéficier de droit d'une indemnité de fonctions, dont le montant doit être fixé ans la limite de 6% de l'indice brut 1015 de la fonction publique. Dans les communes de moins de 100 000 habitants, le conseil municipal peut indemniser les conseillers municipaux pour l'exercice effectif de leurs fonctions. Cette faculté est cependant limitée à deux points de vue: En premier lieu, le montant des indemnités des conseillers ne peut excéder 6% de l'indice brut 1015 de la fonction publique. Par ailleurs, le montant total de l'ensemble des indemnités allouées tous élus confondus, ne peut dépasser le montant maximum des indemnités susceptibles d'être accordées au maire et aux adjoints (CGCT, art. L.2123-24-1).

Conseillers municipaux titulaires d'une délégation consentie par le maire

L'article L.2123-24-1 du CGCT ouvre également au conseil municipal la possibilité d'accorder des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux titulaires d'une délégation consentie par le maire. Cette indemnité ne peut toutefois être établie que si le montant total des indemnités allouées à l'ensemble des élus ne dépasse pas le montant maximal des indemnités susceptibles d'être accordées au maire et aux adjoints (CGCT, art. L.2123-24-1 III). Cette indemnité ne se cumule pas avec celle dont bénéficient de droit les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus.

Élus intercommunaux

Au sein des EPCI, le texte de référence est l'article L.5211-12 du CGCT. Ce texte prévoit seulement le versement d'indemnités de fonctions aux président et vice-présidents des établissements publics intercommunaux. Les conseillers communaux, même s'ils sont membres du bureau, ne sont pas admis à en bénéficier. Par ailleurs, la qualité de vice-président est insuffisante pour ouvrir droit aux indemnités de fonctions. Le versement de celles-ci est en effet subordonné à « l'exercice effectif » de leurs fonctions par les élus concernés, ce qui limite le bénéfice des indemnités de fonctions aux seuls vice-présidents titulaires d'une délégation du président (CE 3 juin 1996, Comité syndical du SIVOM Vallée de l'Aure c/préf Hautes-Pyrénées, req. n°168588). Le montant total

des indemnités versées ne doit pas excéder celui de l'enveloppe indemnitaire globale, déterminée en additionnant l'indemnité maximale pour l'exercice effectif des fonctions de président et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de vice-président.

L'écrêtement

Il peut advenir, dans certaines hypothèses (cumul de mandats électoraux, ou représentation de la commune au sein du conseil d'administration d'une société d'économie mixte ou d'un établissement public local, par exemple), que le montant total des diverses rémunérations perçues par un élu municipal ou intercommunal dépasse le plafond légal. Dans cette hypothèse, l'article L.2123-20 du CGCT autorisait le reversement de la part écrêtée à d'autres élus, sur délibération nominative du conseil municipal. La loi n°2013-403 du 17 mai 2013 a mis fin à ce mécanisme, à compter du renouvellement des conseils municipaux de 2014. Désormais, la part écrêtée résultant d'un cumul d'indemnités de fonction sera reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller municipal ou communautaire exerce le plus récemment un mandat ou une fonction (pour les EPCI: CGCT, art. L.5211-12).

Fiscalité

L'article 204-0 bis du Code général des impôts prévoit une retenue à la source libératoire de l'impôt. L'élu peut cependant opter pour l'imposition au titre de l'impôt sur le revenu.

Le remboursement des frais

Les élus peuvent bénéficier du remboursement de certains frais limitativement énumérés par le CGCT:

- Le remboursement des frais de déplacement (CGCT, art. L.2123-18-1);
- Le remboursement des frais engagés sur mandat spécial (CGCT, art. L.2123-18 pour les conseillers municipaux; CGCT, art. L.5211-14 pour les conseillers communautaires);
- Le remboursement des frais spécifiques aux situations de handicap (CGCT, art. L.2123-18, al.2);
- Le remboursement des chèques emploi-service (CGCT, art. L.2123-18-4);
- Les frais de représentation (CGCT, art. L.2123-19).

2.2. Le statut social des élus locaux

Affiliation des élus locaux au régime de la sécurité sociale

Le statut social des élus a connu des évolutions récentes consécutives à l'entrée en vigueur de l'article 18 de la loi n°2012-1404 de financement de la sécurité sociale pour 2013 et du décret n°2013-362 du 26 avril 2013. Ce nouveau régime a été explicité par la circulaire n°AFSS13121119C du 14 mai 2013. Il s'applique à compter du 1^{er} janvier 2013 pour les mandats débutant à cette date comme pour ceux en cours. Ce nouveau régime se caractérise par l'affiliation au régime général

de la sécurité sociale des élus des communes, départements et régions dans lesquelles s'applique le régime général de la sécurité sociale, ainsi que des délégués des collectivités territoriales membres d'un EPCI. La LFSS a en outre assujéti aux cotisations d'assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales les indemnités de fonction perçues par ces élus.

S'agissant des élus exerçant une activité professionnelle, au chômage ou en retraite, sont concernées par le prélèvement des cotisations sociales, les indemnités de fonction brutes dont le montant total dépasse un plafond fixé par décret. Celui-ci est de 1543 € par mois pour l'année 2013 (CSS, art. L.241-3 et D. 382-34).

S'agissant des élus ayant cessé toute activité professionnelle pour se consacrer à leur(s) mandat(s), sont concernées l'ensemble de leurs indemnités brutes quel que soit leur montant. Lorsqu'un élu est en situation de cumul de mandat, sont pris en compte l'ensemble des indemnités de fonctions brutes perçues. Par ailleurs, le fonctionnaire en détachement n'est pas concerné par cette réforme puisqu'il reste affilié à son régime spécial de retraite. C'est pourquoi, son administration d'origine demeure redevable des cotisations patronales d'assurance-maladie, maternité, invalidité et décès et d'allocations familiales.

Enfin, l'élu retraité n'échappe pas à l'obligation de cotisation, dès lors que le montant total des indemnités de fonction qu'il perçoit du fait du ou des mandats qu'il détient est supérieur au seuil fixé par décret.

Les obligations des élus: les conditions d'assujettissement

À la charge de l'élu

Au début de chaque mandat, l'élu, que ses indemnités de fonctions soient ou non soumises à cotisation, doit adresser à la CPAM de son lieu de résidence, tous les éléments nécessaires à son affiliation (CSS, art. R.312-4 d). À défaut de ces éléments, il ne pourra être affilié. Par ailleurs, l'élu est chargé d'informer la CPAM des éventuelles modifications relatives au montant de ses indemnités.

À la charge des collectivités

Les cotisations sociales sont déclarées aux Urssaf ou aux Caisses générales de sécurité sociale tout au long de l'année. Elles font, en outre, l'objet d'une déclaration auprès des organismes de retraite complémentaire. Enfin, les collectivités sont tenues de remplir la déclaration des données sociales unifiée avant le 31 janvier de l'année N+1.

2.3. Le droit à la formation des élus locaux

Droit à la prise en charge des frais de formation par la collectivité

La consécration du droit à la formation des élus locaux

Le droit à la formation des élus locaux est consacré par l'article L.2123-12 du CGCT. Le maire, les adjoints et l'en-

semble des conseillers municipaux de la majorité comme de l'opposition sont admis à en bénéficier indépendamment de leur appartenance politique. S'agissant d'un droit individuel, les groupes d'élus ne sont pas admis à pouvoir bénéficier d'un crédit de formation. Par ailleurs, les frais engendrés par des voyages d'études du conseil municipal ne peuvent être pris en charge sur les crédits destinés à la formation des élus. La collectivité ne saurait organiser des formations de manière à priver l'un des membres de l'assemblée délibérante de l'exercice individuel de son droit à la formation. De même, le maire ne peut refuser une demande émanant d'un élu, que pour des motifs tenant à l'épuisement des crédits inscrits au budget ou au caractère inadapté de la formation concernée (formation sans rapport avec le mandat exercé ou non dispensée par un organisme agréé, cf. infra). Il ne peut pas plus imposer à un élu le choix d'un organisme de formation.

Modalités d'exercice du droit à la formation

L'effectivité de ce droit est assurée par l'obligation, pour la commune, de prendre en charge les frais engendrés par la formation des élus: frais de déplacement, de séjour et d'enseignement. La commune doit également supporter les pertes de revenu de l'élu concerné, « 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 » (CGCT, art. L.2123-14). Pour bénéficier de cette disposition, l'élu doit justifier de la perte de revenu qu'il a subie. En pratique, l'élu souhaitant obtenir une prise en charge au titre de son droit à la formation doit faire une demande au maire, préalablement à la formation afin que celui-ci lui délivre un ordre de mission. Accompagné des pièces justificatives, ce document permettra au comptable de prendre en charge les dépenses correspondantes.

La prise en charge des frais de formation: une « dépense obligatoire »

Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal est tenu de délibérer sur l'exercice du droit à la formation de ses membres et de déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre (CGCT, art. L.2123-12). Il s'agit d'une dépense obligatoire pour la collectivité. Le montant de ces crédits est cependant plafonné à 20% du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la commune. Les principes gouvernant l'arbitrage des demandes de formation, en revanche, ne sont pas fixés par les textes. Il appartient donc au conseil municipal de fixer des critères de répartition des crédits. Dans ce cadre, le conseil municipal peut décider de consacrer un montant équivalent à chaque élu, ou encore de fixer une répartition différenciée tenant compte des fonctions exercées au sein de la collectivité (voir Rép. min. n°21889, JO Sénat, 2 juin 1997, p.1633). Cette dernière solution semble cependant risquée, dès lors qu'il peut en résulter une atteinte au principe d'égalité.

Les limitations du droit à la formation des élus locaux

Le droit des élus à la formation n'est pas sans limites. D'abord, seules peuvent donner lieu à une prise en charge, les formations dispensées par un organisme agréé par le Ministre de l'Intérieur (art. L.2123-16 du CGCT). Le Conseil national de la formation des élus locaux, institution chargée de donner un avis préalable aux demandes d'agrément, fournit une liste des organismes agréés pour chaque département. La formation choisie doit, ensuite, être en adéquation avec les fonctions de l'élu (CGCT, art. L.2123-12). Cela signifie que la formation doit présenter « un lien direct avec le mandat exercé » et « une corrélation directe avec les fonctions exercées » (Rép. min. n°13259, JO Sénat 28 mars 1996, p.737). Mais le juge administratif ne semble pas exiger que le sujet de la formation corresponde exactement aux fonctions précises et spécifiques exercées par l'élu (CAA Marseille 18 juin 2002, M. C., req. n°99MA02405).

Droit à un congé de formation pour les élus salariés ou agents publics

Afin que les élus exerçant une activité professionnelle parallèlement à leur mandat ne soient pas empêchés, de ce fait, de pouvoir se former, ils peuvent bénéficier d'un congé formation, d'une durée maximale de « dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et quel que soit le nombre de mandats qu'il détient » (CGCT, art. L.2123-13). Cette disposition bénéficie tant aux élus salariés qu'à ceux ayant la qualité d'agents publics. Lorsqu'il souhaite bénéficier de ce congé de formation l'élu concerné doit présenter par écrit sa demande à son employeur trente jours au moins à l'avance en précisant la date et la durée de l'absence envisagée à ce titre, ainsi que la désignation de l'organisme responsable du stage ou de la session. 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 bénéficiaire du congé de formation est de droit pour effectuer un stage ou suivre une session de formation dans un organisme agréé par le ministre de l'intérieur. Il peut cependant être refusé par décision motivée de l'employeur si celui-ci estime que l'absence du salarié/de l'agent aurait des conséquences préjudiciables pour la bonne marche de l'entreprise/du service. Si l'élu 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 (CGCT, art. R.2123-15 à R.2123-22).

2.4. Le statut fonctionnel des élus locaux

Information sur les affaires faisant l'objet d'une délibération

Quelle que soit la taille de la commune, le maire doit mettre en temps utile à disposition des conseillers les éléments nécessaires à leur information sur les « affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération » (CGCT, art. L.2121-13). Cette communication suppose toutefois une démarche volontariste de la part des conseillers, le maire n'étant pas tenu de remédier à leur éventuelle passivité en communiquant spontanément.

ment des documents aux élus qui n'en font pas la demande (CE 24 sept. 2003, Assoc. Avenir d'Alet, req. n°215557). Attention toutefois : Des dispositions propres à certaines matières peuvent imposer la communication spontanée de pièces par le maire, à peine d'irrégularité de la procédure. À titre d'exemple, en matière de délégation de service public il est spécifiquement prévu que « les documents sur lesquels se prononce l'assemblée délibérante doivent lui être transmis quinze jours au moins avant sa délibération » (CGCT, art. L.1411-7). Ce droit d'accès privilégié concerne spécifiquement les éléments nécessaires à l'accomplissement du mandat de l'élu. Pour les autres documents, dont l'examen n'est pas directement utile pour la préparation d'une séance du conseil municipal, les élus doivent présenter leurs demandes dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs.

Note explicative de synthèse dans les communes de plus de 3500 habitants

Dans les communes de 3500 habitants et plus, l'information des conseillers fait l'objet de garanties spécifiques. L'article L.2121-12 du CGCT impose en effet qu'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération soit adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. Le contenu de ce document doit être suffisamment détaillé et précis pour apporter les éléments propres à assurer l'information suffisante des élus sur les questions inscrites à l'ordre du jour. À défaut d'envoi de la note de synthèse, ou si celle-ci est jugée insuffisante, les délibérations adoptées au cours de la séance sont susceptibles d'être annulées à raison de la méconnaissance du droit à l'information des élus. Il est à noter qu'aucun complément d'explication ne pourra valablement être fourni en séance pour pallier l'absence ou l'insuffisance de la note de synthèse (CAA Paris 18 mars 2004, Cne Pontoise, req. n°99PA01672).

Le degré d'exigence du juge administratif dépend cependant de l'objet de la délibération devant être adoptée. S'agissant de délibérations relatives à des projets modestes il peut être satisfait à l'obligation d'information des conseillers municipaux par l'envoi d'une courte note de synthèse. Dans cette hypothèse, le projet de délibération détaillé peut même suffire (CAA Lyon 3 févr. 2004, P., req. n°99LY02456). L'adoption de délibérations plus importantes, en revanche, telles que le vote du budget ou l'approbation du PLU nécessite l'envoi d'une note de synthèse suffisamment détaillée. Par ailleurs, lorsque la collectivité décide d'informer les élus par voie dématérialisée, elle doit recueillir leur consentement préalable à ce mode de diffusion (CE12 févr. 2012 Assoc. sauvegarde et promotion du pays rural Saint-Lois, n°346950).

Le droit d'expression des élus locaux

Les conseillers municipaux disposent d'un véritable droit de parole au sein de l'assemblée délibérante. Celui-ci se

manifeste essentiellement par leur participation aux débats, qui ne peut supporter que peu d'entrave. S'il peut être encadré par le maire au titre de la police de l'assemblée, afin d'éviter, notamment, d'éventuels débordements le droit d'expression des élus en séance ne peut en revanche faire l'objet d'une limitation excessive par le règlement intérieur. Le juge administratif censure ainsi les dispositions d'un règlement intérieur limitant excessivement le temps de parole par élu ou interdisant qu'un conseiller intervienne à plusieurs reprises sur un même projet (CAA Versailles 30 déc. 2004, Cne Taverny, req. n°02VE02420) ou restreignant les prises de parole aux interventions des seuls groupes (CAA Paris 22 nov. 2005, Cne Issy-les-Moulineaux, req. n°02PA01786). A fortiori le maire ne peut interdire un élu de voter.

Par ailleurs, les élus usent de leur liberté d'expression sous leur responsabilité. À ce titre, ils doivent répondre des éventuels propos diffamatoires ou injurieux dont ils seraient auteurs. La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a néanmoins reconnu aux élus locaux s'exprimant en séance du conseil municipal une liberté de parole élargie en se fondant sur la notion de débat d'intérêt général (CEDH 12 avr. 2012, De Lesquen du Plessi-Casso c/France, n°54216). Celle-ci est néanmoins plus restreinte lorsque l'élu s'exprime en dehors de l'enceinte du conseil municipal, par l'envoi d'une lettre ouverte par exemple (CEDH 30 janv. 2014, De Lesquen du Plessi-Casso c/France, n°34400/10).

Deux formes originales d'expression des élus locaux ont fait l'objet d'une consécration spécifique par les textes. Il s'agit, en amont, du droit de proposer des amendements aux textes élaborés par l'exécutif, puis, en séance, du droit d'exposer des questions ayant trait aux affaires de la commune.

Droit d'amendement

Les membres des assemblées délibérantes disposent d'un droit à proposer, lors des débats, des modifications aux textes préparés et présentés par l'exécutif. Ce droit d'amendement, qui doit pouvoir être exercé à tous les stades de la procédure, de l'élaboration de la délibération à son adoption a été consacré comme un principe général du droit, inhérent au pouvoir de délibérer des conseillers municipaux (CAA Nancy 4 juin 1998, Ville de Metz, req. n°97NCO2102). Ce principe n'exclut pas que le conseil municipal encadre, par la voie de son règlement intérieur, le dépôt des amendements afin d'assurer l'information des membres de l'assemblée et le bon déroulement des débats. Pour autant, il ne saurait être porté atteinte à l'exercice effectif du droit d'amendement par des dispositions trop restrictives (telles celles prévoyant un dépôt des amendements trop longtemps avant la séance ou un dépôt préalable en commission). Dans le respect du règlement intérieur, les élus doivent encore être mis à même de présenter leurs amendements en séance et de s'exprimer sur leur contenu comme sur leur justification.

Questions orales

En séance, les conseillers municipaux sont admis à poser des questions sur les affaires relevant de la compétence de la collectivité. Le régime applicable aux questions orales posées par les conseillers municipaux au cours des séances de l'assemblée délibérante figure à l'article L.2121-19 du CGCT. Ce texte consacre le droit des élus municipaux à poser toute question « ayant trait aux affaires de la commune », sans les cantonner aux domaines évoqués dans les questions portées à l'ordre du jour. En d'autres termes, il reconnaît le droit des conseillers municipaux d'être informés et de s'exprimer sur tout ce qui touche à ces affaires dans des conditions leur permettant de remplir pleinement leur mandat.

Pour autant, ce droit d'expression n'est pas sans limites. Dans un souci d'efficacité, le législateur a en effet imposé, dans les communes de 3500 habitants et plus, que son usage soit encadré par le règlement intérieur du conseil municipal.

Dans les communes de population moindre, la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions peuvent faire l'objet d'une délibération du conseil municipal. En tout état, l'absence de règlement intérieur ou de délibération en la matière ne peut faire obstacle au droit pour les conseillers de poser des questions orales. Et le refus du maire de répondre, prolongé mais aussi et surtout non motivé, peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

La fixation des modalités de présentation des questions orales dans le règlement intérieur ou par une délibération spécifique peut permettre d'éviter un usage abusif et dilatoire de la procédure. Elle n'est toutefois pas sans soulever certaines difficultés pratiques de rédaction : en effet, si les règles de présentation et d'examen des questions peuvent permettre d'éviter que celles-ci ne soient l'occasion d'une interpellation ou d'un discours de politique générale, elles ne doivent pas restreindre excessivement le droit d'expression des conseillers municipaux.

Le règlement intérieur ou la délibération encadrant le droit d'expression des élus en séance peut d'abord fixer les règles de dépôt des questions. En effet, la possibilité de poser des questions orales vise à permettre l'expression de l'ensemble des conseillers, mais aussi et surtout à garantir la meilleure information possible de ceux-ci sur les affaires de la commune. Par ailleurs, le droit d'expression est conféré aux élus à titre individuel et n'est pas réservé aux groupes constitués. Quant à la forme des questions, compte tenu de la souplesse de rédaction de l'article L.2121-19 du CGCT, toutes les formes sont en principe admises, sous réserve des prescriptions qui auraient éventuellement été prévues par le règlement intérieur. Il peut encore être utile de déterminer le moment de la séance du conseil au cours duquel les questions seront évoquées, par exemple au moment des « questions diverses », après épuisement de l'ordre du jour. Par ailleurs, s'il est périlleux de fixer un temps de parole par intervention – au risque de se

voir reprocher une atteinte excessive à la liberté d'expression des élus –, il est en revanche envisageable de fixer la durée maximale de la partie de séance consacrée à l'examen de ces questions, ou le nombre maximal de questions évoquées par séance. La prudence commande cependant de laisser assez généreusement la parole à ceux qui souhaitent la prendre en séance du conseil.

Le règlement intérieur peut également indiquer si la question posée peut faire l'objet d'un débat ou si elle n'appelle au contraire qu'une réponse du maire. En toute hypothèse, si les questions orales permettent aux conseillers d'obtenir des éclaircissements sur certains points de la gestion de la commune, elles ne doivent en aucun cas être l'occasion d'une décision sur les affaires évoquées. Elles ne peuvent en particulier donner lieu à un vote du conseil municipal.

Enfin, le droit de poser des « questions orales » n'implique pas l'obligation de retranscrire ces questions ainsi que leurs réponses, dans le procès-verbal de séance, même si cela est envisageable.

3. Les moyens humains et matériels

3.1. Les droits de l'opposition

Les moyens matériels

Le législateur a institué, dans les communes de plus de 3500 habitants, un droit à l'usage d'un local commun pour les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande (CGCT, art. L.2121-27). Ce local doit être aménagé de manière à permettre une utilisation conforme à son affectation. La durée de cette mise à disposition varie selon la taille de la commune (CGCT, art. D. 2121-12). Dans les communes de 10000 habitants et plus, ce local commun doit être mis à disposition de manière permanente. Toute disposition du règlement intérieur qui limiterait la durée de la mise à disposition serait entachée d'illégalité. Dans les communes de plus de 3500 et moins de 10000 habitants, en revanche, la mise à disposition du local administratif peut être seulement temporaire, si les contraintes liées à l'exécution du service public l'exigent. Dans ce dernier cas, en l'absence d'accord entre le maire et les conseillers concernés, la durée de mise à disposition ne peut être inférieure à quatre heures par semaine, dont deux heures au moins pendant les heures ouvrables. La répartition du temps d'occupation du local administratif mis à la disposition des conseillers de l'opposition entre les différents groupes est fixée d'un commun accord. À défaut, le maire procède à cette répartition en fonction de l'importance des groupes (CGCT, art. D. 2121-12). De même les modalités d'aménagement et d'utilisation du local commun sont fixées par accord entre ceux-ci et le maire. En cas de désaccord, il appartient au maire d'arrêter les conditions de cette mise à disposition. L'attribution d'un local commun aux conseillers n'appartenant pas à la majorité muni-

cipale constitue un droit pour ces derniers. Il ne s'agit donc pas d'une simple faculté laissée à l'appréciation du maire. Il est à noter que dans les communes de plus de 100 000 habitants, les groupes d'élus qu'ils soient déclarés opposants ou non, peuvent également bénéficier de la mise à disposition d'un local administratif à titre permanent.

Le droit de s'exprimer dans le bulletin municipal

Dans les communes de 3500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace doit être réservé à l'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale (CGCT, art. L.2121-27-1). Les modalités d'application de cette disposition doivent être définies par le règlement intérieur du conseil municipal. Le droit des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale de s'exprimer dans les organes d'information de la collectivité est un droit individuel, dont l'exercice n'est pas subordonné à la constitution d'un groupe.

Il est par ailleurs réservé aux conseillers « n'appartenant pas à la majorité municipale ». Le législateur est en effet parti du constat que les bulletins municipaux, à travers leurs différentes rubriques et en particulier l'éditorial du maire, reflétaient les opinions de la majorité en place. Or, la question s'est posée de savoir si l'espace d'expression qui devait être mis en place dans le bulletin d'information municipal était réservé aux seuls élus n'appartenant pas à la majorité municipale, ou si les élus de la majorité pouvaient également s'y exprimer. Les juges du fond ont adopté une jurisprudence divergente à ce sujet (CAA Versailles 19 janv. 2012, req. n°10MAO2058; Rép. min. n°09519, JO Sénat 9 juill. 2009, p. 1746). Cependant, l'esprit du texte étant de contrebalancer l'influence structurelle de la majorité sur l'ensemble du bulletin municipal en créant un espace de réplique, il semble que cet espace doive être réservé exclusivement aux élus de l'opposition.

Il revient au conseil municipal d'apprécier, sous le contrôle du juge administratif, si tel ou tel instrument de communication mis en place par la commune constitue un « bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal ». Cette notion doit être entendue largement. Sont ainsi concernées toutes les publications fournissant une information générale à destination des administrés, quelle qu'en soit la périodicité (CAA Versailles 17 oct. 2013, req. n°11VEO3920). Si la commune diffuse plusieurs publications d'information générale, elle est tenue de garantir aux élus de l'opposition un espace d'expression dans chacune d'elle. Par ailleurs, les publications imprimées ne sont pas seules visées par l'article L.2121-27-1 du CGCT, qui mentionne les bulletins diffusés « sous quelque forme que ce soit ». Aussi la diffusion, sur le site Internet d'une commune, d'une ligne du bulletin municipal est également concernée. Il revient au conseil municipal de préciser dans son règlement intérieur la taille de l'espace réservé aux élus de l'op-

position et les modalités d'envoi des articles (délai minimum de dépôt avant publication par exemple). L'on recommandera de veiller à ce que les règles posées dans ce cadre ne portent pas une atteinte excessive au droit d'expression des élus. En effet, le droit d'expression dans les bulletins d'information communaux constitue l'une des composantes du droit, plus général, d'expression politique reconnu aux élus de l'opposition et aux conseillers municipaux. Les restrictions susceptibles d'y être apportées ne peuvent donc qu'être limitées. La question s'est ainsi posée de savoir si le maire, en qualité de directeur de la publication, pouvait exercer un droit de regard sur le contenu des articles publiés par les élus de l'opposition, par exemple pour s'assurer que ceux-ci ne contenaient pas de propos injurieux ou diffamatoires susceptibles d'engager sa responsabilité en vertu de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse. Dans un avis du 7 mai 2012, le Conseil d'État a apporté une réponse claire sur ce point en considérant que « la commune ne saurait contrôler le contenu des articles publiés dans ce cadre, qui n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs » (CE 7 mai 2012, Élect. cantonales Saint-Cloud, req. n°353536). Ce faisant, la Haute juridiction a dénié au maire tout droit de regard sur les articles publiés par l'opposition dans la revue municipale.

Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que les tribunes de l'opposition diffusées en période électorale ne peuvent être assimilées à des dons émanant de la commune, prohibés par l'article L.52-8 du Code électoral (même avis). Le maire ne peut donc se fonder sur cet argument pour supprimer l'espace d'expression réservé aux élus de l'opposition pendant la période préélectorale. Celui-ci donc être maintenu en tout temps. La portée de cet avis, rendu dans le cadre du contentieux électoral et à l'occasion d'une question relative à l'emploi des moyens communaux par les candidats, doit cependant être nuancée. Il n'est pas certain, en effet, que le juge pénal suive le Conseil d'État et exonérera le maire de toute responsabilité en cas de diffusion, dans le bulletin municipal, de propos contrevenant à la loi sur la liberté de la presse.

3.2. Les groupes d'élus Notion et constitution

Les groupes d'élus se constituent par la remise au maire d'une déclaration écrite, signée de chaque membre, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant (CGCT, art. L.2121-28 II). Le maire est tenu de prendre en compte la création d'un groupe dès lors que celui-ci a accompli cette formalité et, le cas échéant, qu'il se conforme aux prescriptions du règlement intérieur (CAA Nantes 1^{er} mars 2001, Ville de Cholet, req. n°99NT02868). En effet, le droit de se regrouper a été consacré comme une liberté fondamentale pouvant à ce titre faire l'objet d'un référé liberté. À l'inverse, le refus d'affectation de moyens matériels a été regardé comme ne justifiant pas le prononcé d'une mesure de sauvegarde sous 48 heures (CE 16 juin 2003, H., req. n°253290). Les groupes d'élus ne font l'objet d'une reconnaissance législative que dans les communes de plus de 100 000 habitants. Dans les

communes de taille inférieure, les élus peuvent également se regrouper, néanmoins, ces groupes ne pourront pas bénéficier, pour leur fonctionnement, des moyens prévus par l'article L.2121-28 du CGCT.

Fonctionnement

Les modalités de fonctionnement des groupes d'élus sont fixées par délibération du conseil municipal. L'article L.2121-28-I du CGCT précise que l'assemblée délibérante ne peut, à cette occasion, modifier le régime indemnitaire des élus. Le fonctionnement des groupes d'élus est une matière qui peut pleinement relever du règlement intérieur. Celui-ci peut en particulier fixer l'effectif minimum pour composer un groupe d'élus. Celui-ci ne doit cependant pas être trop élevé pour ne pas porter atteinte au droit des élus à se regrouper. Par ailleurs, chaque élu est libre d'adhérer au groupe de son choix. Dès lors, le règlement intérieur ne peut légalement imposer aux élus non rattachés à un groupe de se regrouper en une « réunion administrative représentée par un délégué élu par elle » (CAA Nancy 4 juin 1998, Ville de Metz, req. n°97NCO2102).

Moyens matériels

Afin de permettre aux groupes d'élus de mener à bien leur mission, le conseil municipal peut leur affecter, pour leur usage propre ou un usage en commun, un local administratif ainsi que du matériel de bureau. La prise en charge des frais de documentation, de courrier et de télécommunication des groupes d'élus peut également être décidée. Ces avantages ne présentent cependant pas un caractère obligatoire et constituent seulement une faculté ouverte au conseil municipal. Le montant des dépenses correspondantes n'est par ailleurs pas plafonné par les textes en vigueur et doit être fixé par délibération.

Moyens humains

L'article L.2121-28 alinéa 3 du CGCT ouvre au maire (avec l'accord du conseil) la faculté d'affecter une ou plusieurs personnes auprès de chaque groupe d'élus. Les charges correspondant à ces emplois sont en partie supportées par la collectivité, sur un chapitre spécialement créé à cet effet dans le budget communal. Toutefois, cette prise en charge est plafonnée à un pourcentage de 30% du montant total des indemnités versées chaque année aux conseillers municipaux. En sorte que le surplus reste à la charge des groupes politiques. En aucun cas le conseil municipal ne peut décider d'allouer aux groupes d'élus une enveloppe financière dont l'usage est laissé à leur discrétion.

3.3. Le Cabinet de l'autorité territoriale

Le recrutement

Le maire peut s'entourer d'une équipe de collaborateurs, qui constituent son cabinet. Les conditions de recrutement et d'emploi des personnels de cabinet sont définies par l'ar-

ticle 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée et par le décret n°87-1004 du 16 décembre 1987. Le recrutement d'un collaborateur de cabinet ne peut intervenir que si les crédits disponibles ont été inscrits au budget par délibération du conseil municipal (ou du conseil communautaire s'agissant des EPCI), au chapitre correspondant à ce type d'emplois. La décision de recrutement est ensuite prise librement par le maire ou le président. Cet arrêté doit préciser les fonctions exercées par le collaborateur, qui ne doit jamais être affecté à un emploi permanent de la collectivité ou de l'établissement (décret n°87-1004, art 2 et 5) et fixer le montant de la rémunération de l'intéressé, ainsi que les éléments qui servent à la déterminer. La décision de recrutement présente un caractère unilatéral. Néanmoins, la situation du collaborateur peut faire l'objet d'un contrat qui la précise pour tout ce qui n'est pas déterminé par la loi et le décret. En toute hypothèse, les collaborateurs de cabinet sont placés hors de la hiérarchie administrative traditionnelle. Aucune exigence en termes d'expérience, de diplôme ou de compétence n'est requise pour devenir collaborateur de cabinet. En revanche, ces derniers restent soumis au respect des conditions que doivent respecter les agents non-titulaires posées par le décret du 15 février 1988. Rien n'interdit par conséquent à des fonctionnaires titulaires d'accomplir ces missions. Ils devront alors être en position de détachement ou de disponibilité (loi du 26 janvier 1984, art. 64 à 73).

La rémunération et les avantages en nature

Le décret n°2005-618 du 30 mai 2005 a posé le principe selon lequel la rémunération se compose de deux parties. Il s'agit d'une rémunération de base plafonnée (base d'un traitement indiciaire) et depuis le 1^{er} juin 2005 d'indemnités également plafonnées. Elle comprend ensuite l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement. En dehors de ce cadre, le collaborateur de cabinet ne peut bénéficier d'aucune rémunération accessoire. Le collaborateur peut également bénéficier d'avantages en nature – logement de fonction et véhicule de fonction –, à condition que ceux-ci lui soient attribués par nécessité absolue de service. Le bénéfice de ces avantages ne peut cependant être attribué qu'à un seul collaborateur par cabinet, et uniquement dans les plus grandes collectivités (départements, régions, communes et EPCI de plus de 80 000 habitants). Le principe comme les modalités doivent être fixés par une délibération du conseil municipal. Il peut être mis fin aux fonctions du collaborateur de cabinet à tout moment. En tout état, ses fonctions cessent à l'expiration du mandat du maire qui l'a nommé. Et ce même si l'élus concerné a été reconduit dans ses fonctions. Un nouveau mandat commence qui nécessite le renouvellement des collaborateurs de cabinet.

La Gazette vous aide à prendre de la hauteur



Décentralisation, fonctionnement du fonds de péréquation, thématiques « environnement » et « accessibilité », mais aussi décryptage des derniers textes juridiques, évolution de votre statut et de votre carrière.

Le système bi-media de la Gazette vous accompagne au plus près de vos préoccupations quotidiennes et vous éclaire sur les grandes réformes.

La Gazette c'est :

Chaque semaine

11 numéros
avec 300
suppléments



Chaque jour

1 publication
en ligne



En permanence

l'accès libre à
tous les services
du Pack Internet
sur www.lagazette.fr



Bulletin d'abonnement

À retourner à La Gazette des Communes « Service Diffusion » - case 32 - 17 rue d'Uzès - 75108 PARIS Cedex 02

Mon règlement par :

- Mandat administratif à réception de facture. Je souhaite recevoir une facture acquittée
- Chèque personnel bancaire ou postal ci-joint à l'ordre de La Gazette des Communes.
- Carte bleue : _____

Date d'expiration : _____ Cryptogramme** : _____

**Ce sont les 3 derniers chiffres inscrits au dos de votre carte sur la bande de signature.

Date et signature obligatoires :

M. Mme Mlle

Nom _____ Prénom _____

Établissement/Collectivité _____

Service/Fonction _____

Adresse personnelle _____

Code Postal _____ Ville _____

Tél. _____ Télécopie _____

E-mail _____

plus de
56%
de réduction

Choisissez la formule qui vous convient :

Oui, je m'abonne à titre personnel pour 1 an au **PACK PRO** de La Gazette au prix de 202 € au lieu de 288 €⁽¹⁾ (prix normal de l'offre).

souscrit par une collectivité, société ou organisme

Oui, je m'abonne à titre personnel pour 1 an au **PACK PERSO** de La Gazette au prix de 125 € au lieu de 208 €⁽¹⁾ (prix normal de l'offre).

envoyé à l'adresse personnelle et réglé par paiement personnel

Mon abonnement comprend :
48 numéros de La Gazette + les suppléments (guides ou cahiers) + le quotidien en ligne + l'accès libre au Pack Internet (s'inscrire sur www.lagazette.fr).

(1) Vous pouvez acquérir séparément chacun des numéros de la Gazette pour 6 € prix de vente au numéro. Offre valable en France métropolitaine jusqu'au 15 novembre 2014. Étranger et DOM TOM : nous consulter. Conformément à la loi du 06/01/1976, vous pouvez accéder aux informations vous concernant, les rectifier et vous opposer à leur transmission éventuelle en écrivant au Service Diffusion.

II. L'organisation administrative

1. Les délégations aux agents

Les hypothèses de délégation

Délégation de signature générale aux « agents d'autorité »

La possibilité pour le maire de déléguer sa signature aux agents résulte de l'article L.2122-19 du CGCT. Initialement, le codé prévoyait que cette délégation pouvait être accordée « au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie » ainsi qu'au « directeur général et au directeur des services techniques ». Mais la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 est venue modifier cette disposition pour y ajouter « les responsables de services communaux ». La délégation de signature prévue à l'article L.2122-19 du CGCT peut être consentie en toutes matières, et que ce soit dans le cadre des pouvoirs propres du maire ou de ceux qu'il déteint en qualité d'agent de l'État. Toutefois, en application des principes classiques régissant la matière, le maire est tenu de formuler la délégation dans des termes précis, afin que les matières dans lesquelles le délégataire est admis à intervenir puissent être clairement identifiées.

Délégations de signature spéciales en matière de certifications d'actes et d'état civil

En plus de la délégation de signature à vocation généraliste précédemment évoquée, des délégations de signature spécifiques peuvent être consenties à certains agents de la commune dans le cadre de matières limitativement énumérées. L'article R.2122-8 du CGCT d'abord autorise le maire à déléguer sa signature pour la délivrance des expéditions du registre des délibérations et des arrêtés municipaux, la certification matérielle et la conformité des pièces et documents présentés à cet effet, la légalisation des signatures, la certification de la conformité et de l'exactitude des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement et, depuis le décret n°2010-783 du 8 juillet 2010, pour « l'apposition du paraphe sur les feuillets des registres des délibérations et des arrêtés municipaux ». Dans l'hypothèse de la certification des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement, la délégation ne peut cependant être consentie qu'à des agents de catégorie A.

En second lieu, l'article R.2122-10 du CGCT prévoit que le maire peut déléguer à un ou plusieurs agents titulaires, sous sa surveillance et sa responsabilité, les fonctions qu'il exerce en qualité d'officier d'état civil (CGCT, art. R.2122-10). Les agents désignés par le maire pour l'accomplissement de ces tâches peuvent délivrer toutes copies ou extraits, quelle que soit la nature des actes. Toutefois, cette délégation ne confère en aucun cas aux agents communaux la compétence pour célébrer des mariages ni pour établir l'acte authentique de

consentement des parents au mariage de leur enfant mineur, ou les déclarations de reprise de la vie commune. De plus, l'article 5 du décret n°2011-167 du 10 février 2011 instituant une procédure de vérification sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil ajoute que le titulaire de la délégation de signature peut mettre en œuvre la procédure de vérification des données à caractère personnel prévue par l'article 13-4 du décret n°62-921 du 3 août 1962.

La délégation consentie par le maire est toujours nominative et strictement personnelle. Elle est donc affectée par tout changement survenant dans la personne du délégant ou du délégataire. En conséquence, lors de son entrée en fonction, le maire nouvellement élu doit, s'il souhaite user de la faculté ouverte par les articles R.2122-8 et R.2122-10 du CGCT, renouveler les délégations aux agents communaux. Cette formalité est d'importance, car tout acte signé postérieurement à l'élection du nouveau maire, mais en vertu d'une délégation consentie par son prédécesseur est entaché d'illégalité.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur de l'arrêté de délégation adopté en vertu de l'article R.2122-10 du CGCT est subordonnée à l'accomplissement de formalités spécifiques. Outre la traditionnelle transmission au préfet, le texte impose en effet la transmission de l'arrêté au procureur de la République près le TGI du ressort de la commune.

Délégations de signature spéciales en matière d'urbanisme

L'article L.423-1 du Code de l'urbanisme prévoit que le maire peut déléguer sa signature aux agents communaux chargés de l'instruction des demandes de permis de construire.

Les hypothèses de subdélégation

L'article L.2122-23 alinéa 2 du CGCT organise le régime des subdélégations que peut accorder le maire dans le cadre des compétences qu'il exerce sur délégation du conseil municipal dans les termes suivants : « Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci 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 (...) ». Par conséquent, dans le silence de la délibération portant délégation du conseil municipal au maire, celui-ci peut subdéléguer sa signature à un adjoint ou à un conseiller municipal : l'autorisation de subdélégation est présumée au profit de ces derniers. La rédaction de l'article L.2122-23 alinéa 2 du CGCT ne vise cependant que la subdélégation aux adjoints et aux conseillers et reste muet à l'égard des délégations de signature aux agents. Faut-il donc en déduire que le maire ne peut

consentir de délégation de signature aux agents dans les matières qui lui ont été déléguées par le conseil municipal? C'est une voie médiane qui a été retenue par la doctrine administrative à ce jour. Le Ministère de l'Intérieur considère en effet que le maire aurait la possibilité de consentir une subdélégation au profit des agents mais uniquement dans l'hypothèse où cette faculté aurait été expressément prévue par la délibération du conseil municipal (Rép. min. n°540, JO Sénat 27 sept. 2007). Il ne faut cependant cacher que des incertitudes demeurent quant à cette interprétation. Ce qui a conduit de nombreuses collectivités à renoncer à accorder des subdélégations aux agents dans les matières déléguées par le conseil municipal au maire, tant la sanction peut être radicale dans l'hypothèse où la subdélégation serait jugée irrégulière: L'illégalité pure et simple des décisions signées par le délégataire.

2. La gestion du personnel

L'organisation et la gestion du personnel sont réparties entre l'assemblée délibérante et l'autorité territoriale. La première est compétente pour prendre des mesures d'ordre général relatives à la création de services publics locaux et à l'organisation des services de la collectivité ou de l'établissement: créations ou suppressions de poste, détermination des règles d'avancements de grade et du régime indemnitaire... L'autorité territoriale, autorité de nomination, dispose, à l'instar de tout employeur, de pouvoirs propres en matière de gestion du personnel. Elle est ainsi chargée de prendre toutes les mesures individuelles en matière de nomination, d'affectation, de titularisation, d'avancement de grade ou encore de prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre de ses agents.

2.1. Les emplois fonctionnels

L'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 liste de manière limitative les emplois de direction, ou «emplois fonctionnels» qui peuvent être créés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics en fonction de leur seuil démographique. Les fonctions afférentes à ces emplois consistent à diriger les services et les coordonner sous la direction de l'autorité territoriale. La loi du 12 mars 2012 a instauré un quota lié au sexe pour les nominations prononcées à compter du 1^{er} mars 2013 dans certains emplois de direction, parmi lesquels ceux des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 80 000 habitants. Les emplois fonctionnels, compte tenu de leur nature et de la proximité avec les élus qu'ils impliquent, obéissent à des règles de recrutement et d'occupation propres, qui tendent à conférer une souplesse plus grande dans leur gestion pour l'autorité territoriale tout en préservant les droits des agents qui les occupent, notamment lorsqu'il s'agit de fonctionnaires. D'abord, l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que les emplois fonctionnels peuvent être occupés par la voie du détachement par des fonctionnaires remplissant

les conditions pour y accéder. Ensuite, dans les cas énumérés à l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, qui concerne les collectivités les plus importantes, les emplois fonctionnels peuvent être pourvus par la voie contractuelle en recrutement direct, étant précisé que, dans cette hypothèse, l'intéressé est soumis aux dispositions régissant les agents non titulaires, issues du décret du 15 février 1988.

2.2. Les autres emplois

L'analyse des autres emplois de la collectivité permet de faire le point sur les effectifs afin, d'abord, de connaître les moyens humains disponibles, d'anticiper leur impact financier et, ensuite, de les rationaliser le cas échéant. Elle s'avère d'autant plus nécessaire en cas de changement d'autorité territoriale.

États des lieux des postes ouverts et pourvus

La première étape de cette analyse consiste à faire le bilan, cadre d'emplois par cadre d'emplois, des postes créés par l'assemblée délibérante, tels qu'ils figurent en principe dans les tableaux des effectifs annexés aux documents budgétaires. Parmi ces postes, il faudra ensuite identifier ceux qui sont effectivement pourvus et, dans les emplois qui ne le sont pas, ceux qui n'ont pas vocation à l'être. Il est en effet courant que les collectivités créent des postes pour faire face à leurs besoins, notamment pour pouvoir procéder aux avancements de grade, mais ne suppriment jamais ceux qui ne leur sont plus immédiatement nécessaires, par oubli ou pour prévenir leurs besoins futurs. Un «nettoyage du tableau des effectifs» en supprimant les postes inutiles ou gelés est néanmoins conseillé pour assurer un meilleur contrôle de la gestion des ressources humaines. Au surplus, les cas dans lesquels la collectivité est tenue de procéder au reclassement de ses agents tendent à se multiplier et concernent les fonctionnaires comme les agents non titulaires (inaptitude physique, suppression de poste...). Il sera alors malaisé pour la collectivité d'établir qu'aucun reclassement n'est possible dès lors qu'il existe des postes vacants - même gelés - et ce même si ces postes ne correspondent pas à un besoin.

État des lieux des agents de la collectivité qui n'exercent pas effectivement leurs fonctions en son sein

Il est important pour l'autorité territoriale de connaître la position administrative de l'ensemble de ses agents, même si ces derniers n'exercent pas effectivement leurs fonctions au sein de la collectivité. En effet, tous les fonctionnaires de la collectivité n'occupent pas effectivement un emploi en son sein. Certains peuvent être mis à disposition d'une personne publique ou encore détachés auprès d'un employeur. D'autres peuvent être placés en disponibilité, d'office ou sur demande, ou en position hors cadre afin d'exercer leurs fonctions auprès d'une autre administration ou organisme public. Ces agents peuvent donc à tout moment demander à réintégrer les services de la collectivité. Il convient de garder à l'esprit que les postes libérés ne sont donc pas nécessairement dis-

ponibles durablement et que la question de la réintégration de ces agents est susceptible de se poser.

État des lieux des agents à titulariser ou à mettre en stage

Au cours de son nouveau mandat, l'autorité territoriale, nouvelle ou renouvelée, peut être tenue par des engagements ou des choix formulés par la précédente autorité. Elle est encore tenue au respect de certaines échéances qui peuvent s'imposer à elle et doivent être planifiées. Spécialement, il convient de procéder à un recensement des agents qui ont été stagiaires sous la précédente mandature et d'établir un calendrier des échéances de titularisation afin de se pencher au moment opportun sur la manière de servir de l'agent et de décider en connaissance de cause de le titulariser, de le licencier ou de prolonger son stage. Ce calendrier devra naturellement tenir compte des exigences procédurales, telle que la saisine de la CAP en cas de licenciement ou de prolongation de stage. Dans le même sens, il peut être judicieux de dresser la liste des agents non titulaires susceptibles de voir leur emploi pérennisé par une mise en stage. C'est le cas par exemple de ceux qui sont inscrits sur une liste d'aptitude ou qui relèvent du premier grade de la catégorie C. Il est également opportun de connaître les agents contractuels de la collectivité qui peuvent bénéficier du dispositif dérogatoire de titularisation, instauré par la loi du 12 mars 2012 et courant jusqu'au 12 mars 2016. L'autorité territoriale pourra ainsi évaluer précisément le nombre d'agents en situation de précarité qu'elle peut, en fonction de ses potentialités et de ses besoins, inscrire dans une perspective d'évolution statutaire.

État des lieux des agents non titulaires

Les agents non titulaires, qui ne sont pas couverts par les statuts et sont soumis à des règles spécifiques, ne peuvent être recrutés que dans des hypothèses limitativement énumérées. On précisera que la loi du 12 mars 2012 a prévu des cas de reconduction des CDD de ces agents en CDI afin de pérenniser leur situation. L'autorité territoriale doit donc connaître avec précision les agents contractuels concernés et intégrer les dates principales auxquelles leurs CDD se transformeront potentiellement en CDI de façon à conserver la possibilité de confirmer ou de modifier le choix et les modalités de recrutement retenus par son prédécesseur. Dans tous les cas, si l'autorité territoriale décide de ne pas renouveler l'engagement d'un agent - a fortiori si ce contrat pourrait être reconduit pour une durée indéterminée -, il importe d'être attentif au respect des formalités procédurales pour sécuriser cette décision, et notamment au respect du délai de préavis et à l'obligation, dans certains cas, d'un entretien préalable. De même, bien que les agents non titulaires n'aient, par principe, aucun droit à la reconduction de leur contrat, un refus de renouvellement doit pouvoir être justifié, par la manière de servir de l'agent, l'organisation du service, la suppression de l'emploi ou par une faute commise par l'agent.

Respects de la norme de 6% des handicapés

Les collectivités et établissements publics de plus de 20 agents sont tenus d'employer, à l'instar des entreprises privées, des travailleurs handicapés à hauteur de 6% de leurs effectifs. Les personnes publiques qui ne s'acquittent pas de cette obligation d'emploi doivent verser au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique une contribution annuelle pour chaque personne handicapée qu'ils auraient dû employer. Le montant de cette contribution pouvant être conséquent, il est important de faire un point sur le respect de cette obligation et d'en anticiper, le cas échéant, les conséquences financières.

Cumul d'emplois

Par principe, les agents publics sont tenus de consacrer l'intégralité de leur activité au service. Toutefois, ils peuvent être autorisés à exercer, à titre accessoire, une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, à la condition que cette activité soit compatible avec leurs fonctions et ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service. Pour l'essentiel, sont concernées les expertises, les activités agricoles et d'enseignement, les activités à caractère sportif ou culturel, les travaux de faible importance réalisés chez des particuliers, l'aide à domicile à un membre de sa famille, ou plus largement des activités d'intérêt général réalisées au profit d'une personne publique ou privée à but non lucratif ou d'une mission de coopération internationale. Dès lors qu'elle n'entre pas dans une des interdictions posées par l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif peut être librement exercée. Le cumul d'emplois est autorisé par l'autorité territoriale, qui peut à tout moment s'opposer à l'exercice d'une activité accessoire notamment si l'intérêt du service le justifie, s'il s'avère que l'autorisation a été donnée sur la base d'informations inexactes ou si l'activité en cause ne revêt plus un caractère accessoire. Dès le début de mandat, l'autorité territoriale devra alors reprendre l'ensemble des autorisations de cumul d'activités accordées, s'assurer qu'elles sont encore conformes aux critères de délivrance et, dans le cas contraire, mettre un terme ou ne pas renouveler la dérogation.

3. Les outils RH

À l'instar des entreprises du secteur privé, les collectivités territoriales disposent d'un certain nombre d'outils de gestion des ressources humaines. Encore faut-il que ces outils soient pertinents et efficaces dans la gestion quotidienne des agents de la collectivité. Dès lors que la «ressource humaine» de la collectivité est amenée à évoluer dans le temps, les moyens nécessaires pour en assurer la gestion se doivent également d'être modifiés. En effet, les outils de gestion doivent être évalués, tous les 3 à 6 ans environ, afin que leur adéquation et leur utilité soient vérifiées et que, le cas échéant, la

collectivité procède aux mutations qui s'imposent. Moyens mis à la disposition de l'exécutif local pour assurer la gestion de la collectivité, un nouveau mandat constitue une opportunité de modifier l'état existant de ces outils, voire d'en mettre en place de nouveaux. Au nombre de ces outils RH, on compte notamment la formation, le régime indemnitaire des agents, le compte épargne temps ou encore la communication interne.

3.1. Droit individuel et plan de formation

Créé par la loi du 19 février 2007 de modernisation de la fonction publique territoriale, le droit individuel à la formation permet à chaque agent territorial de bénéficier d'un crédit annuel d'heures de formation professionnelle qu'il peut utiliser à son choix pour accomplir certaines formations. Ce droit concerne les fonctionnaires ainsi que les agents non titulaires s'ils justifient d'au moins un an de services dans la collectivité. Le volume d'heures de formation est fixé à 20 heures par an pour les agents à temps complet et est calculé au prorata du temps travaillé pour l'agent à temps partiel ou occupant un emploi à temps non complet. Ce volume de formation est cumulable sur 6 ans afin de permettre la réalisation de 120 heures de formation.

Les frais des formations demandées par les agents dans le cadre du DIF sont à la charge de la collectivité. Si la formation est accomplie pendant le temps de travail, l'agent bénéficie du maintien de sa rémunération. En revanche, si elle est réalisée hors temps de travail, l'agent bénéficie, de la part de sa collectivité, d'allocations de formation égales à 50% de son traitement horaire.

3.2. Le régime indemnitaire

À l'inverse d'autres éléments de la rémunération (traitement notamment), l'autorité territoriale dispose d'une marge de manœuvre quant au régime indemnitaire de ses agents. Ce régime, composé d'avantages financiers liés au grade, à l'emploi, aux fonctions ou encore aux sujétions des agents, est un outil de gestion RH stratégique. Il constitue un moyen de motivation des équipes et d'attractivité de la collectivité. Un état des lieux des régimes indemnitaires mis en place dans la collectivité peut alors s'avérer nécessaire afin de les faire évoluer si nécessaire. Ils peuvent notamment être adaptés selon les orientations de l'exécutif local. Il peut par exemple être choisi de compenser les sujétions particulières liées à un poste ou à des missions spécifiques, de tenir compte de la performance collective des services, de récompenser la prise de responsabilité, les initiatives ou les résultats des agents, de compenser les écarts de rémunération entre les filières.

3.3. Congés et compte épargne temps

La durée du temps de travail dans la fonction publique territoriale est fixée à 1607 heures annuelles, correspondant à 35 heures par semaine. Cette durée constitue à la fois un plancher et un plafond: sauf dérogations, les agents ne doivent donc, en principe, ni travailler plus ni travailler moins.

Il convient donc de garder cette durée à l'esprit, notamment pour la détermination des congés ou encore pour l'organisation du temps de travail des agents. En effet, si la collectivité décide d'instaurer une durée du temps de travail supérieure à 35 heures hebdomadaires, c'est sur la base des 1607 heures que sera déterminé le nombre de jours de réduction du temps de travail devant être octroyé aux agents. De même, il est important de s'assurer du respect de ce seuil, spécialement en matière d'astreintes et de permanences. Enfin, un bilan du temps de travail des agents permet de connaître le nombre d'heures supplémentaires effectuées, d'en évaluer le poids financier et, le cas échéant, de décider des évolutions qui s'imposent.

Le dispositif du compte épargne-temps consiste à permettre aux agents d'épargner, dans certaines conditions, des droits à congé. Son instauration est obligatoire dans les collectivités territoriales et dans leurs établissements publics. Une délibération peut prévoir que, lorsque le nombre de jours épargnés atteint un certain seuil, ces jours sont, en fin d'année et à la demande de l'agent, indemnisés. La délibération peut également décider que ces jours peuvent être pris en compte au titre du régime de retraite additionnelle. En l'absence d'une telle délibération, les jours épargnés ne peuvent être utilisés que sous forme de congés. L'exécutif local doit donc vérifier si une telle délibération a été prise, cette dernière conditionnant la mise en œuvre de l'utilisation par les agents de leurs jours épargnés.

4. Les relations sociales et les instances paritaires

4.1. Rencontres avec les personnels et leurs représentants

L'élection d'une nouvelle équipe municipale, même si elle n'est pas intégralement renouvelée ou ne s'accompagne pas d'un changement, peut être source d'inquiétude pour les agents. Il est alors conseillé à l'autorité territoriale, dès le début du mandat, de prendre l'attache des agents afin d'annoncer les objectifs, attentes et méthodes de travail définis. L'exécutif local doit également prendre soin de réunir l'équipe de direction administrative afin de lui faire part de ses orientations pour le mandat ainsi que les critères d'évaluation de l'action administrative décidés. Le lancement du nouveau mandat doit être également l'occasion pour l'équipe municipale de rencontrer les représentants du personnel afin de les connaître et de prendre le pouls de leurs positions.

4.2. Rôles et élections des organismes paritaires

Les réunions des instances consultatives, composées de représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et de représentants des fonctionnaires, rythment le mandat local. Les élections à intervenir dans ces instances sont donc importantes. À ce titre, la commis-

sion administrative paritaire (CAP) a pour rôle de donner son avis ou d'émettre des propositions, avant que l'autorité territoriale ne prenne sa décision, sur des questions d'ordre individuel liées à la situation et à la carrière des agents (promotion interne, révision de la notation, changement d'affectation, avancement d'échelon et de grade, refus de titularisation, demande de travail à temps partiel, etc.). C'est également elle qui, dans sa formation particulière ad hoc, constitue le conseil de discipline. Il existe des CAP pour chaque catégorie A, B et C de fonctionnaires. Selon les cas, la CAP peut être instituée soit au niveau local, au sein de la collectivité ou de l'établissement, soit au niveau du centre de gestion.

Initialement comité technique paritaire, le CTP deviendra, à son prochain renouvellement en 2014, « comité technique ». Son champ de compétence comprend les questions d'ordre collectif (organisation des services, politique indemnitaire, etc.). Un comité technique est obligatoirement créé dans chaque collectivité ou établissement employant au moins 50 agents. Dans le cas contraire, c'est le comité technique

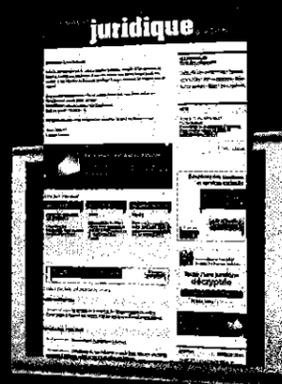
institué auprès du Centre de gestion qui est compétent. L'autorité investie du pouvoir de nomination désigne les représentants de la collectivité parmi les membres de l'organe délibérant ou parmi les agents de la collectivité.

Enfin, le comité d'hygiène et de sécurité (CHS) deviendra comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en 2014. Il est consulté pour avis sur les sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail des agents. La création d'un ou de plusieurs CHSCT est obligatoire dans chaque collectivité ou établissement employant au moins 50 agents. En outre, si l'importance des effectifs et la nature des risques professionnels le justifient, des CHSCT locaux ou spéciaux sont créés par délibération. En l'absence de CHSCT, le comité technique exerce les compétences fixées pour le CHSCT. Une délibération fixe le nombre de représentants de la collectivité ainsi que le nombre de représentants du personnel.

Les prochaines élections aux comités techniques et aux CAP auront lieu à la fin de l'année 2014.

Les Cahiers juridiques de La Gazette

L'actualité juridique décryptée



chaque mois,
**Les Cahiers juridiques
de La Gazette**

chaque semaine,
la newsletter juridique

 Inclus dans votre abonnement : les archives en ligne

**Votre système d'information complet,
pratique et réactif pour 145 €/an**

III. Les finances

I. Préparation et adoption des documents budgétaires

L'ensemble des équipes municipales, qu'elles soient anciennes ou nouvellement élues, doit s'interroger dès leur élection sur le vote ou non du budget primitif de l'année 2014, se reposer la question du niveau de vote dans le cadre de l'application du principe de spécialité et procéder à un certain nombre de vérifications indispensables.

1.1. Préparation et tenue du débat d'orientation budgétaire

Comme en dispose l'article L.1612-2 du CGCT les collectivités territoriales et leurs établissements publics disposent d'un délai supplémentaire pour adopter leur budget primitif les années de renouvellement des assemblées délibérantes. Au lieu du 31 mars, la date limite pour l'adoption des budgets est repoussée au 30 avril.

Les maires qui seront élus à l'issue du premier conseil municipal doivent donc très vite convoquer à nouveau leur conseil municipal si le budget primitif 2014 n'a pas encore été adopté. Ils devront également, si leur population est supérieure à 3500 habitants et s'il n'est pas intervenu auparavant, penser à tenir leur débat d'orientation budgétaire au cours d'une réunion précédant la séance du conseil municipal consacré à l'adoption du budget primitif.

En effet, le débat d'orientation budgétaire doit intervenir dans les deux mois précédant le vote du budget primitif (10 semaines pour les régions sous peine d'illégalité du budget - CAA Marseille 19 oct. 1999, Cne Port-la-Nouvelle, req. n°96MA12282; Rép. min. n°113040, JO AN 25 oct. 2011), la jurisprudence complète cette disposition et précise que le débat d'orientation budgétaire ne peut pas se tenir au cours de la même séance que celle du vote du budget primitif. Si la collectivité n'a pas encore de budget primitif pour 2014, le calendrier apparaît donc particulièrement contraint et deux conseils municipaux différents devront être organisés dans les tout premiers jours suivants celui où ont été désignés le maire et les adjoints. L'urgence est d'autant plus marquée que le débat portant sur les orientations budgétaires doit se tenir sur la base d'une note de contexte adressée dans les délais légaux aux conseillers municipaux. Une réponse ministérielle publiée au Journal officiel du 22 janvier 2001 précise toutefois que si le conseil municipal n'a pas adopté, avant le 15 avril, son règlement intérieur, il n'est pas tenu d'organiser formellement de débat d'orientation budgétaire mais doit tenir informé le conseil municipal du contenu du budget de façon suffisamment précise. En effet, l'article L.2121-8 du CGCT relatif au règlement intérieur du conseil municipal définit

notamment les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire.

Si l'ancienne équipe est reconduite, il est probable que le projet de note d'orientation budgétaire qui doit être adressé 5 jours francs avant la séance du conseil municipal a déjà été rédigé, ce qui permettra de convoquer très vite un premier conseil municipal. En revanche, si la majorité a changé ou si l'exécutif n'est plus le même, le travail de rédaction de la note d'orientation budgétaire devra être repris ou du moins amendé de façon plus ou moins profonde.

En effet, la note relative aux orientations budgétaires est très importante dans la mesure où elle va permettre à l'exécutif nouvellement élu d'imprimer sa marque, d'afficher ses ambitions et ses objectifs en matière budgétaire mais aussi d'esquisser la trajectoire financière qu'il compte donner au budget communal au cours des prochaines années. Le nouvel élu ne peut donc pas se contenter de reprendre les documents élaborés par les services de la collectivité pendant le mandat de son prédécesseur. Il doit rédiger ou faire rédiger son propre rapport qui intégrera ses propres orientations.

Généralement, la note relative aux orientations budgétaires intègre une partie consacrée à l'environnement juridique et financier de la collectivité, contexte pesant sur l'élaboration du prochain budget. Dans cette première partie, peuvent être évoquées les lois récemment adoptées qui auront une influence directe ou indirecte sur la structure des dépenses ou des recettes de la collectivité et en particulier la dernière loi de finances. Il peut également être évoqué l'environnement économique du territoire et en particulier la croissance des bases fiscales notifiées par les services de l'État. Cette partie pourra intégrer une analyse des conséquences qu'a eue la réforme de la TP sur les équilibres de la commune. Il peut également être rédigé une partie relative à l'environnement financier avec l'évolution des taux d'intérêt à court ou à long terme qui inévitablement auront un impact sur les conditions de financement proposées à la collectivité et sur le coût de financement de ses investissements. Enfin, dans cette première partie ou dans un chapitre spécifique, un développement peut être consacré à l'évolution rétrospective des comptes de la collectivité sur plusieurs années. En effet, la structure du budget d'une année, même s'il s'agit de la première année budgétaire d'un mandat, n'est jamais totalement déconnectée des budgets antérieurs et doit intégrer, en positif ou en négatif, les héritages légués du passé.

Un autre chapitre est en principe consacré aux perspectives d'évolution des budgets dans les années à venir en utilisant les informations principales développées dans la prospective financière de la collectivité (voir ci-après). En-

fin, la dernière partie de la note relative aux orientations budgétaires détaille les principaux investissements et les principaux projets mis en œuvre au cours du prochain exercice budgétaire.

Bien évidemment, la question de la tenue du débat d'orientation budgétaire et de l'adoption du budget primitif se pose avec encore plus d'acuité pour les structures intercommunales pour lesquelles la 1^{re} réunion de l'assemblée délibérante ne peut se tenir qu'une fois tous les conseils municipaux des communes membres réunis. Une réponse ministérielle de 2011 permet de faire le point sur cette question (Rép. min. n°113040, JO AN, 25 oct. 2011).

Enfin, il convient de noter que l'article 255 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement soumet les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants et la collectivité de Corse à la présentation, préalablement au débat sur le projet de budget, d'un rapport sur la situation interne et territoriale en matière de développement durable. Une circulaire n°DEV1121712J du 3 août 2011 précise ces nouvelles obligations.

1.2. Préparation et vote du BP 2014

Dans le cadre de l'élaboration du premier budget primitif de ce nouveau mandat, l'équipe municipale doit s'interroger sur la possibilité de voter le compte administratif (qui doit être adopté avant le 30 juin de l'année n+1), avant le budget primitif si le receveur des finances est en capacité de produire le compte de gestion dans un délai compatible avec les échéances très contraintes mentionnées ci-avant.

Si tel est le cas, l'exécutif peut intégrer dans son budget primitif les résultats antérieurs (excédent de fonctionnement et déficit d'investissement), l'affectation des résultats décidée par une délibération adoptée immédiatement après celle approuvant le compte administratif et le compte de gestion mais aussi éventuellement sur les reports de crédits ou restes à réaliser s'ils existent. Dans cette hypothèse, l'exécutif doit veiller, autant que la permet la structure financière de sa collectivité, à virer à la section d'investissement l'excédent de fonctionnement repris. En effet, sur un plan strictement financier, il n'est pas de bonne gestion de couvrir des dépenses de fonctionnement par nature récurrente par une recette exceptionnelle comme peut l'être un excédent. Dès lors, pour éviter que la structure financière, l'autofinancement net de la collectivité ne soit négatif, elle doit veiller à ce que le montant des amortissements et du virement de la section de fonctionnement soit supérieur au remboursement en capital de la dette et à la reprise des excédents de fonctionnement reportés.

Si le comptable public n'est pas en capacité de produire le compte de gestion avant le 31 mars ou si la collectivité ne souhaite pas adopter son compte administratif avant le vote de son budget primitif, elle peut toutefois décider de reprendre par anticipation les résultats de l'exercice 2013 comme le lui permet la réglementation. Les articles L.2311-5

et R.2311-13 du CGCT prévoient les conditions dans lesquelles une commune peut reprendre de manière anticipée les résultats avant l'arrêté du compte de gestion et l'adoption du compte administratif d'un exercice. Cette reprise anticipée des résultats d'un exercice N-1 à l'exercice N ne peut être faite qu'après le 31 janvier sur la base d'une fiche de calcul des résultats prévisionnels établis par l'ordonnateur et visés par le comptable public. Aucune reprise partielle n'est possible. Ainsi, il n'est pas envisageable de reprendre une partie au seul budget primitif et le soldé au budget supplémentaire et aux décisions modificatives. Une telle procédure serait d'ailleurs contraire au principe de sincérité et d'universalité budgétaire reposant sur le fait que l'ensemble des dépenses et des recettes connues doivent être retracés dans le document budgétaire.

Une fois réglée la question de la reprise des résultats antérieurs, l'exécutif élu, ancien ou nouveau doit également s'interroger sur le niveau de vote du budget. En effet, la nomenclature M14 prévoit que les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'un choix quant au niveau de vote de leur budget principal. Celui-ci peut en effet être voté par nature ou par fonction. Dans le cadre d'un vote par nature, la collectivité peut voter par chapitre ou par article. Si elle vote par article, l'exécutif ne pourra pas dépenser plus que le montant affecté à l'article budgétaire. Pour procéder à des transferts entre articles budgétaires, il devra les soumettre à l'approbation du conseil municipal lors de décisions modificatives. Ce niveau de vote est très contraignant et laisse peu de marges de manœuvre à l'exécutif. Pour les communes inférieures à 10 000 habitants le vote se fait par chapitre ou par article mais les communes de plus de 3 500 habitants doivent présenter leur budget par fonction à titre d'information même si le budget est voté par chapitre ou article. C'est la raison pour laquelle, le plus souvent, le niveau de vote retenu est le chapitre. En effet, à l'intérieur d'un chapitre, l'exécutif dispose de toute latitude pour procéder à des virements de crédits. Il ne doit saisir l'assemblée délibérante que pour effectuer des transferts entre chapitres budgétaires.

L'article L.2312-3 du CGCT prévoit que les communes de plus de 10 000 habitants peuvent également choisir de voter leur budget par fonction, par destination, par grand secteur d'activité. Dans ce dernier cas de figure, le contrôle du comptable ne s'applique pas à la nature budgétaire mais à la totalité des crédits affectés à chaque fonction. À l'intérieur d'une même fonction, quelle que soit la nature budgétaire ou le chapitre concerné, l'exécutif a toute latitude pour procéder à des virements de crédits mais il doit saisir l'assemblée délibérante pour procéder à des transferts entre fonctions.

La réglementation prévoit que le choix du vote s'effectue une fois pour toutes mais qu'il peut être remis en cause une fois par mandat. Comme un nouveau mandat commence, les équipes municipales nouvelles comme anciennes doivent s'interroger sur le niveau de vote qu'elles souhaitent appliquer pour leurs documents budgétaires.

De la même manière, l'exécutif nouvellement élu doit s'interroger sur l'éventuel découpage budgétaire par activité ou par politique publique. Une collectivité qui souhaiterait s'engager dans une gestion par objectif ou par politique publique pourrait profiter du début de mandat pour revoir la structure de son budget en définissant ses missions en lien avec l'organisation de ses commissions, en définissant ses programmes, c'est-à-dire les politiques publiques dont le pilotage administratif sera confié à un directeur responsable de sa conduite. Ces découpages s'inspirent des principes de la LOLF adoptée le 1^{er} août 2001, qui ne s'appliquent pas pour le moment aux collectivités mais pourraient demain être transposés au secteur public local.

Une fois ce découpage effectué, il peut être demandé à chaque gestionnaire de politiques publiques (programmes) d'élaborer une stratégie pluriannuelle de mise en œuvre. La compilation de toutes ces stratégies peut servir à structurer le projet de territoire de la collectivité et à construire sa prospective financière. Un document très complet, véritable feuille de route du mandat peut ainsi être rédigé intégrant le détail des objectifs et actions prévus pour chacune de ces politiques publiques. Par la suite, avant chaque exercice budgétaire, le gestionnaire peut rédiger une note d'orientation présentant les objectifs opérationnels, les résultats attendus dans l'année, le plan d'action et le budget afférent. À la fin de l'année, il peut également produire un bilan, un rapport d'activités permettant de vérifier l'avancement du programme. Ce rapport annuel d'activités précise les actions menées en mettant notamment en relation, les objectifs initiaux et les moyens mobilisés (pertinence), les objectifs et les résultats obtenus (efficacité) mais aussi les moyens mobilisés et les résultats obtenus (efficience).

Au cours de l'année, à échéances régulières, des tableaux de bord construits avec un découpage identique facilitent en outre le pilotage de chacune des actions. En fin de mandat, ces outils permettent enfin d'élaborer très facilement le bilan du mandat, de procéder à l'évaluation de toutes les politiques publiques afin, éventuellement, de réorienter objectifs et moyens pour le mandat suivant. Un tel découpage budgétaire mettant la performance budgétaire au centre de l'action municipale doit être pensé et mis en œuvre dès le début du mandat pour permettre sur ces bases une véritable évaluation des politiques publiques conduite en fin de mandat.

1.3. Vérification de la notification des bases et des dotations de l'État

Dans le cas où le budget primitif de l'année en cours a été voté assez tardivement pour que les services de l'État aient pu notifier à la collectivité ses bases nettes d'imposition directe, ses compensations fiscales et sa dotation globale de fonctionnement (DGF), la nouvelle équipe municipale peut avant toute analyse se contenter de vérifier que ces données ont été correctement prises en compte lors du vote du budget par l'équipe précédente.

Il est possible que le budget primitif et les taux d'imposition aient été votés avant réception des notifications, ce que la loi permet. Il convient alors de recalculer les produits fiscaux ressortant de bases d'imposition officielles et de prendre en compte les montants de dotations communiqués par le ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités locales) postérieurement à l'établissement de l'équilibre du budget. Une décision modificative s'impose quand le produit fiscal provenant des bases notifiées ne correspond pas à celui inscrit au budget primitif.

1.4. Analyse des résultats laissés et des engagements financiers pris par l'ancienne équipe devant être assumés par la nouvelle

La nomenclature M14 prévoit que l'exécution des dépenses et recettes d'investissement s'achève au 31 décembre de chaque année. Elle prévoit également qu'avant le vote du budget primitif, l'engagement et le mandatement des dépenses d'investissement ne peuvent intervenir que dans la limite du quart des crédits inscrits sur le chapitre de l'année précédente et sur la base d'une délibération du conseil municipal précisant l'objet de la dépense. Ces conditions étant relativement restrictives, les collectivités pourraient être gênées pour mandater les factures qui lui parviendraient avant le vote du budget primitif pour des dépenses engagées au cours de l'exercice précédent.

La technique des restes à réaliser et des reports de crédits permet de réduire cette contrainte. Ainsi, les dépenses d'investissement engagées avant le 31 décembre de chaque année mais non mandatées peuvent être reportées. Mentionnées sur un état des reports signé par l'exécutif et transmis dès les premiers jours de l'année au trésorier de la collectivité, il lui permet de mandater les montants correspondants dès réception de la facture sans avoir à attendre le vote du budget primitif. Les subventions d'investissement notifiées et les contrats d'emprunts signés mais non mobilisés peuvent également faire l'objet de reports de crédits.

Ces reports devront être précisés dans le compte administratif de la collectivité et être réintégrés dans le premier document budgétaire suivant l'adoption de ce document budgétaire. Ainsi, si la collectivité adopte son compte administratif avant le budget primitif, elle devra y réintégrer ces reports et, si ce n'est pas le cas, ils devront l'être dans le budget supplémentaire.

Ces engagements effectués par l'ancienne équipe municipale vont devoir être repris par la nouvelle équipe et sont susceptibles de générer des conséquences financières non négligeables qui devront être assumées par la nouvelle équipe. Cette dernière doit donc s'interroger très rapidement sur l'héritage financier qui lui est laissé par l'ancienne équipe et sur les reports d'investissement qu'elle devra assumer. Pour procéder à ce devoir d'inventaire, un tableau très simple mais relativement complet peut permettre à la nouvelle équipe d'évaluer le poids des reports qui lui ont été laissés.

	Fonctionnement	Investissement	Total
Résultats antérieurs	25,04	15,99	9,05
			-
Recettes de l'année (hors 1068)	775,07	320,28	1095,35
Emprunt à effectuer			-
Affectation résultat n-1 (1068)		52,52	52,52
Dépenses de l'année	704,96	370,57	1075,53
Résultat de l'année	70,11	2,23	72,34
			-
Résultat total	95,15	13,76	81,39
			-
Proposition d'affectation			-
Report de recette d'invest. (yc 16)			-
proposition report emprunt			-
Report de dépense d'invest.		19,29	19,29
			-
Besoin ou excédent de financement	95,15	33,05	62,10

La 1^{re} partie du tableau permet de préciser les résultats de l'année et les résultats cumulés après reprise des résultats antérieurs. La seconde partie du tableau précise l'impact des reports de crédits d'investissement qui devront être repris dans les documents budgétaires de la collectivité et lui permet également de déterminer le niveau minimal de l'affectation des résultats à laquelle elle doit procéder.

De la même manière, les communes peuvent voter des autorisations de programmes et crédits paiement (AP/CP). Cet outil constitue une dérogation au principe de l'annualité budgétaire et permet d'améliorer la sincérité des budgets des collectivités territoriales lorsqu'elles doivent réaliser des investissements s'échelonnant sur plusieurs exercices budgétaires. Elles peuvent également voter des Autorisations d'Engagement/Crédits de paiement (AE/CP) pour les dépenses de fonctionnement (souvent des subventions) se réalisant sur plusieurs exercices budgétaires. Avant l'ordonnance d'août 2005, seules les communes de 3500 habitants et plus pouvaient utiliser ces outils de gestion pluriannuelle. Depuis le 1^{er} janvier 2006, toute collectivité, quelle que soit sa strate, peut avoir recours aux AP/CP et aux AE/CP.

Dans le cadre de cette procédure, l'assemblée délibérante adopte une autorisation de programme pour le montant de l'opération. Cette délibération prévoit également la répartition prévisionnelle des mandats à effectuer au cours des prochaines années: ce sont les crédits de paiement. Par la suite, la collectivité engage les marchés sur le montant de l'autorisation de programme et peut donc se contenter d'inscrire à chacun des budgets le seul montant des crédits de paiement qui permettront de procéder au mandatement des sommes dès réception des factures, y compris avant le vote des budgets primitifs correspondants.

Une nouvelle équipe municipale élue doit s'interroger sur le volume des AP adoptés par la précédente équipe dans la

mesure où elles constituent des décisions qu'elle devra également assumer dans l'avenir. Ainsi, la nouvelle équipe doit vérifier que la somme des crédits de paiement à inscrire au cours des prochains exercices budgétaires est compatible avec les capacités financières de la collectivité. De même, lorsque la nouvelle équipe réalisera sa prospective financière pour déterminer le volume d'investissement annuel qu'elle peut réaliser ou lorsqu'elle s'interrogera sur le rythme de réalisation de son propre projet, elle ne devra pas oublier de tenir compte des AP votées par la précédente équipe car celles-ci constituent en quelque sorte des coups partis.

Bien évidemment, si des engagements n'ont pas été affectés à des autorisations de programme, le nouveau conseil municipal pourra, s'il le souhaite, modifier ou supprimer l'AP initiale. Il dispose également de la faculté de revenir sur l'échéancier des crédits de paiement en procédant à un lisage des crédits annuels.

1.4. Les modalités d'application du régime des provisions budgétaires

La réforme de l'instruction budgétaire et comptable M14 au 1^{er} janvier 2006 prévoit une modification du régime des provisions et supprime la distinction traditionnelle qui existait entre provisions réglementées et provisions non réglementées. Désormais, les provisions doivent être constituées dès lors qu'un risque est avéré. L'instruction budgétaire modifiée et complétée par une circulaire datée du 31 décembre 2005 offre également aux communes et à leurs établissements publics un choix au niveau des écritures relatives à la constitution de ces provisions. Comme par le passé, ils peuvent décider de passer des écritures d'ordre budgétaire en exécutant, pour le même montant, un mandat au chapitre 68 et un titre de recettes au chapitre 15. Pour pouvoir continuer à procéder de la sorte, les communes et EPCI devaient adopter une déli-

bération spécifique. À défaut, le régime des provisions semi-budgétaires s'applique. Dans le cadre de cette seconde procédure, qui devient celle de droit commun, une seule écriture au chapitre 68 est émise pour constituer la provision. Cette seconde procédure permet de réaliser une provision de trésorerie en plus de la provision budgétaire. Elle est surtout bénéfique au Trésor public dans le cadre de l'optimisation de sa propre gestion de trésorerie.

Si l'équipe précédente n'avait pas délibéré et si la commune veut revenir à l'ancienne écriture budgétaire qui permet d'utiliser la provision constituée pour réduire le recours à l'emprunt de l'année en question, elle peut profiter du renouvellement municipal pour se poser la question de ce choix et pour le modifier comme la réglementation prévue par l'article R.2321-3 du CGCT le lui permet.

2. Exécution budgétaire

2.1. Relations avec le comptable et détermination du taux pour son indemnité de conseil

Les exécutifs locaux ne disposent que d'une partie des informations relatives à l'exécution budgétaire. Ils ordonnent le paiement des dépenses et prescrivent l'encaissement des recettes mais ils n'effectuent pas les décaissements ni les encaissements. Ils ne manient pas non plus les fonds publics qui relèvent des compétences et responsabilités des comptables publics. Pour que les ordonnateurs aient une vision globale des opérations qu'ils passent et une connaissance précise du déroulement de la chaîne comptable jusqu'à son terme, ils doivent s'assurer d'une bonne collaboration avec les comptables publics.

Les anciens élus comme les nouveaux doivent donc, après leur élection, faire délibérer le conseil municipal sur le taux de l'indemnité à verser au comptable public. Cette indemnité de conseil, fonction du volume budgétaire de la collectivité telle que prévue par un arrêté interministériel daté du 16 décembre 1983, est la contrepartie des missions qu'effectue le comptable lorsqu'il l'aide à préparer son budget, lorsqu'il lui apporte son soutien dans les opérations de gestion de la trésorerie ou de la dette.

Dans le même esprit, pour organiser et améliorer les relations entre ordonnateurs et comptables publics, de plus en plus de collectivités ont élaboré des conventions de partenariat. Il apparaît donc important pour le nouvel exécutif de la collectivité de demander à prendre connaissance de cette convention. Même en absence de convention, le nouvel exécutif doit très vite contacter le comptable public de façon à nouer des relations cordiales qui sont un préalable indispensable à une collaboration riche et fructueuse sur le long terme. Au cours de cette prise de contact, l'ordonnateur et le comptable public pourront faire un tour d'horizon global de la situation financière de la collectivité.

2.2. Dématérialisation des échanges ordonnateur/comptable et optimisation des opérations d'encaissement et de décaissement

Pour optimiser les relations entre ordonnateurs et comptables, simplifier les échanges, les rendre plus performants, des expérimentations sont menées pour dématérialiser les flux d'information les plus importants. Cette dématérialisation concerne le plus souvent les marchés publics, la paie, plus rarement les titres de recettes et les mandats. Le nouvel exécutif doit donc s'interroger sur l'existence ou non d'opérations dématérialisées. Dans le même esprit, depuis quelques années, le Trésor public propose aux collectivités des outils permettant d'optimiser les opérations d'encaissement et de décaissement. Il apparaît donc important que le nouvel exécutif s'interroge sur les différentes optimisations mises en œuvre en matière d'encaissements et de décaissements et sur le lancement de nouvelles initiatives.

2.3. Optimisation des délais de paiement et du contrôle hiérarchisé de la dépense

Le délai global de paiement d'un marché public ne peut désormais excéder 30 jours, y compris le délai de règlement du comptable public (art. 98 du CMP). Ces délais concernent les délais de l'ordonnateur, ceux du comptable public, mais aussi les délais de vérification du maître d'œuvre. Les délais de paiement courent à compter de la réception de la facture justifiée par l'apposition d'un tampon ou, à défaut, 2 jours après la date d'envoi. En cas de retards dans le règlement, des intérêts moratoires prévus à l'article 5 du décret du 21 février 2002 sont dus de plein droit sans que l'entreprise titulaire du marché n'ait à les réclamer. Ces intérêts moratoires doivent impérativement être mandatés dans les 30 jours suivant le paiement du principal (facture). Dans le cas contraire, les intérêts moratoires non payés sont eux-mêmes générateurs d'intérêts de retard calculés selon les mêmes modalités. Le nouvel exécutif doit donc s'interroger pour connaître la répartition des délais impartis respectivement à l'ordonnateur et au comptable et sur les moyens mis en place en commun pour identifier les dépassements de ces délais et ainsi éviter le risque d'application d'intérêts moratoires. De la même manière, pour faire face à l'augmentation du volume des pièces comptables à traiter dans un contexte de réduction des ressources humaines qui leur sont allouées, les comptables mettent en œuvre des contrôles hiérarchisés de la dépense. Ces contrôles sont basés sur les principes de la loi de Pareto en considérant que seulement 20% des mandats représentent 80% des volumes budgétaires et recèlent des risques particuliers. Dans ce cadre l'attention du comptable doit se concentrer principalement sur ces 20% de mandats. Le nouvel exécutif doit donc s'interroger sur l'existence ou non d'un contrôle hiérarchisé de la dépense et dans l'affirmative demander au comptable public les principes mis en œuvre et les points d'application de ce contrôle.

2.4. Analyse de la politique de recouvrement

Le recouvrement des titres de recettes par les services du comptable a un coût. Ordonnateurs et comptables se mettent parfois d'accord sur un seuil de recouvrement des sommes dues par les redevables. En dessous de ce seuil, le comptable n'effectue pas les relances ou ne diligente pas les opérations de recouvrement contentieux. Le nouvel exécutif doit donc s'interroger sur ce seuil pour éventuellement pouvoir négocier avec le comptable une modification s'il ne le juge pas assez protecteur des finances de sa collectivité.

Même si cette compétence est du ressort du comptable public, l'ordonnateur qui vient d'entrer en fonction peut avoir intérêt à lui demander la liste des titres de recettes qui ont été émis et qui n'ont pas encore été recouverts. Cette analyse peut lui permettre de s'assurer de l'efficacité du travail du comptable public et de l'intérêt qu'il porte au recouvrement rapide des recettes de la collectivité. Elle peut également lui apprendre quels sont les mauvais payeurs pour la commune, ce qui révèle parfois d'insoupçonnables surprises. Enfin, cet état des lieux peut lui permettre de pouvoir anticiper et de provisionner le cas échéant les sommes les plus importantes qui seront difficiles à recouvrer et qu'il conviendra d'admettre en non-valeur.

2.5. Recherche de la qualité comptable

L'évaluation de la performance de la comptabilité publique et des comptables du Trésor conduit à évaluer la qualité de l'exécution comptable des ordonnateurs. Cette évaluation de la qualité de l'exécution comptable qui concerne pour partie l'ordonnateur et pour partie le comptable s'opère au travers d'un indice synthétique appelé Indice Agrégé de Suivi Qualitatif des Comptes Locaux (IASQCL). Le calcul de cet indice s'effectue automatiquement en collectant l'information directement dans le système informatique du Trésor, ce qui a été grandement facilité par la mise en place d'Hélios. Cette évaluation au travers un indice synthétique unique requiert l'examen de 45 items différents pouvant être classés en fonction de 4 domaines d'activité: patrimoine, comptes de tiers, opérations de fin d'exercice et délais de passation des écritures. 15 items concernent uniquement le comptable alors que pour les 30 autres items la responsabilité est partagée entre ordonnateurs et comptables. La première notation a vocation à mesurer la qualité de l'exécution comptable pour une collectivité donnée. Calculée sur 20 points, elle synthétise les résultats obtenus pour chacun des 45 items. Le nouvel exécutif doit donc interroger son comptable pour connaître la qualité de l'exécution comptable de sa collectivité afin d'identifier les points à améliorer.

3. Fiscalité et tarification

La fiscalité et la tarification constituent un couple de moyens de financement dont les poids respectifs doivent être particulièrement bien appréciés.

3.1. Adoption des taux d'imposition des quatre taxes directes

Il est possible que les taux d'imposition des taxes directes n'aient pas été adoptés par l'équipe précédente, même si le budget primitif (et donc le produit fiscal) a été voté. La nouvelle équipe se trouve donc très rapidement confrontée à l'exercice de vote des taux de quatre taxes locales directes: la taxe d'habitation (TH), la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti (FNB), la cotisation foncière des entreprises (CFE), taxe qui forme, avec la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la cotisation économique territoriale (CET).

Les communes-membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ayant opté pour la fiscalité professionnelle unique (FPU) votent les taux des trois taxes directes sur les ménages que sont la taxe d'habitation ainsi que les taxes foncières sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti.

Les autres communes (isolées ou membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle) votent les taux de trois taxes ménages ainsi que le taux de cotisation foncière des entreprises (CFE). L'autre fraction de la cotisation économique territoriale (CET), la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), est calculée à partir d'un taux d'imposition unique national, dont la fixation échappe aux collectivités locales.

Les élus communautaires d'un EPCI à fiscalité propre ayant adopté le régime de la fiscalité professionnelle unique votent automatiquement le taux de CFE, de taxe d'habitation et de foncier non bâti ainsi que, s'il a été mis en place, un taux de foncier bâti. Dans les EPCI dotés de la fiscalité additionnelle, les élus votent les taux des quatre taxes locales directes.

L'exercice de vote des taux communaux s'effectue à partir de l'état fiscal 1259 COM par lequel les services de l'Etat notifient aux élus le montant prévisionnel des bases nettes d'imposition et un certain nombre d'informations relatives à l'encadrement légal de l'exercice de vote des taux d'imposition directe.

Les taux d'imposition doivent demeurer inférieurs à des plafonds dont le mode de calcul est prévu par la loi. Le taux plafond de la cotisation foncière des entreprises est égal à deux fois le taux moyen communal et intercommunal observé l'année précédente au niveau national.

Ceux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe d'habitation sont égaux, soit à deux fois et demie les taux moyens nationaux de l'année précédente, soit à deux fois et demie les taux moyens départementaux s'ils sont plus élevés. Le plus élevé des deux taux moyen de chaque taxe sert donc de plafond. Le vote des taux d'imposition est soumis à des règles les liant entre eux dès lors que les élus ne souhaitent pas les faire évoluer de manière uniforme. Dans le cas d'une variation différenciée, la loi instaure un lien entre certains taux.

Le droit commun veut que l'évolution du taux d'imposition de la cotisation foncière des entreprises (CFE) soit inférieure ou égale à la plus faible des évolutions constatées, en taxe

d'habitation d'un côté, en moyenne des trois taxes ménages de l'autre (TH, FB, FNB). Par exemple, si la progression du taux de taxe d'habitation est de 3% et celle de la moyenne pondérée des trois taxes ménages de 2%, le taux de cotisation foncière des entreprises ne peut progresser au-delà de 2%. Le taux de la taxe foncière non bâtie (FNB) ne peut augmenter plus vite, ou diminuer moins lentement, que le taux de la taxe d'habitation. Autrement dit, si les élus peuvent bloquer ou diminuer à leur guise le taux de la taxe foncière non bâtie tout en augmentant le taux de taxe d'habitation, ils ne peuvent pas, à l'inverse, bloquer le taux de taxe d'habitation en augmentant celui de la taxe foncière non bâtie. Cette règle de lien vise à protéger les catégories de contribuables à caractère économique.

Des dérogations diverses existent toutefois. Par exemple, une majoration spéciale du taux de la cotisation foncière des entreprises est autorisée si le taux de la cotisation foncière des entreprises est inférieur au taux moyen national de l'année précédente et si le taux moyen des taxes foncières et d'habitation est supérieur à la moyenne nationale.

En outre, les collectivités doivent voter les taux d'imposition de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et de taxe sur les surfaces commerciales (Tascom).

3.2. Exonérations, abattements et dégrèvements

Les élus peuvent décider de mettre en place des abattements facultatifs de taxe d'habitation et voter des taux d'abattements propres aux abattements obligatoires et facultatifs afférents à cette taxe. Ils peuvent aussi accorder des exonérations à certaines catégories de contribuables.

Il existe des abattements obligatoires, pour charges de famille, et des abattements facultatifs généraux et spéciaux. Les élus décident par délibération de l'adoption ou non d'abattements facultatifs et de la modulation des taux d'abattements obligatoires et facultatifs, à l'intérieur d'une fourchette prévue par la loi.

La nouvelle équipe municipale doit en tout premier lieu passer en revue les abattements et les exonérations antérieurement adoptées et observer, comparativement aux autres communes, les niveaux des taux d'abattements en vigueur. Ensuite vient le temps de réfléchir à la délimitation de la politique qu'elle entend mener en la matière. Les abattements et les exonérations ayant un impact sur les bases imposées, leur fixation relève de décisions ayant trait à la pression fiscale. Les délibérations touchant aux exonérations et aux abattements au titre d'une l'année doivent être prises avant le 1^{er} ou le 15 octobre de l'année précédente. Lorsqu'une délibération de ce type a été adoptée, elle s'applique annuellement tant qu'elle n'a pas été modifiée.

3.3. Appréciation sur les tarifs et sur l'origine de la fréquentation des services publics

Avant de se lancer dans une étude lourde des coûts de production des services publics locaux, il est pour le moins utile

de répertorier les différents services facturés ou potentiellement facturables aux usagers. La connaissance de la provenance de ces usagers est également précieuse, notamment quand des équipements communaux attirent des utilisateurs de communes environnantes. Un observatoire des prix d'usage et de leurs évolutions mérite d'être au plus tôt réalisé avec, si possible, une dimension comparative avec les données de communes semblables. Se prépare ainsi la réflexion sur le partage optimal du financement des services publics entre l'usager et le contribuable. En tout état de cause, il est utile de vérifier qu'il y a bien concordance entre les tarifs appliqués et ceux qui ressortent des délibérations correspondantes, et, bien sûr, qu'existent bien des régies de recettes permettant, dans le respect de la légalité, aux services de l'ordonnateur de percevoir les recettes tarifaires.

4. Dette et trésorerie

4.1. Examen de la structure de la dette

Cet examen doit porter sur l'ensemble de la dette que la collectivité doit rembourser au travers de son budget principal et de ses budgets annexes, et de son budget consolidé afin d'avoir une vue d'ensemble de l'endettement communal. Cet état des lieux vise à obtenir une image fidèle et précise des caractéristiques de la dette de la collectivité, à identifier les axes possibles d'optimisation et à évaluer le niveau d'exposition aux risques, particulièrement ceux qui concernent les produits structurés.

Une première approche s'intéresse à la structuration de la dette (par type de taux, fixes ou variables, par durée, par prêteur) et bien sûr à l'évolution du montant du stock ou encours de la dette des six exercices du dernier mandat. L'encours de la dette représente la totalité du capital de la dette restant à rembourser au 31 décembre de chaque année. Il est important d'identifier le plus tôt possible les produits à risque que la collectivité a pu souscrire dans le passé. À cet égard, il convient de vérifier si la commune a bien passé des provisions nécessaires à la couverture des risques en question. La détermination d'un taux moyen d'intérêt attaché à chaque groupe d'emprunt à durées résiduelles identiques a pour fonction principale de comparer ces taux calculés historiques avec les taux actuels du marché afin d'identifier des surcoûts réels et les éventuels besoins de réaménagement ou de renégociation.

Le calcul de la durée résiduelle globale de la dette (encours rapporté au capital remboursé dans l'année) permet d'évaluer la tendance à raccourcir ou à étaler le remboursement de sa dette, et selon quelle ampleur. Individuellement (emprunt par emprunt), cela permet de voir si la durée de remboursement correspond ou non à la durée de vie de l'équipement concerné par l'emprunt en question. Une durée résiduelle longue et tendanciellement croissante peut être la marque d'un étalement anormal du remboursement en annuités de

la dette, technique utilisée pour masquer les difficultés présentes d'équilibre financier de la collectivité.

Il peut être utile d'examiner les pistes d'optimisation éventuelle de la gestion de la dette. Il convient pour cela de dresser un calendrier des dates auxquelles la collectivité pourra en 2014 procéder à des arbitrages entre index ou entre types de taux. Il s'agira également de comparer les marges bancaires sur index monétaires avec les conditions actuelles susceptibles d'être proposées à la collectivité pour identifier les opportunités de demander par voie d'avenant des abaissments de marges. Il s'agira également de lister les taux fixes élevés et étudier les possibilités de réaménagement ou de renégociation.

La courbe d'extinction du stock actuel de la dette doit également être analysée pour mettre en évidence les diminutions annuelles d'encours et d'annuités, sachant que le montant d'une diminution annuelle détermine, toutes choses égales par ailleurs, le montant d'un emprunt de substitution.

4.2. Mise en place d'une délégation générale en matière de gestion de la dette et de la trésorerie

L'article 44 de la loi du 13 août 2004 sur la démocratie de proximité permet de simplifier le régime jusqu'alors complexe et hétérogène des délégations de compétences en matière de gestion active de la dette et de la trésorerie. Le recours à l'emprunt mais aussi la gestion active de la dette et de la trésorerie relèvent du pouvoir des assemblées délibérantes même si les gestionnaires territoriaux doivent être en capacité d'agir rapidement en fonction des évolutions et des inflexions constatées sur les marchés financiers. Il s'agit alors de mettre en place les instruments juridiques permettant de saisir toutes les opportunités sans passer préalablement par une décision de l'assemblée délibérante. Celles-ci peuvent confier à l'exécutif des délégations de compétences conclues pour la durée du mandat (tant qu'une nouvelle délibération n'est pas passée), à l'exception de celles relatives aux instruments de couverture données dans le cadre de l'annualité budgétaire. Les nouvelles assemblées délibérantes doivent donc être saisies pour autoriser l'exécutif à procéder à la souscription des contrats relatifs aux emprunts ou aux lignes de crédit mais aussi aux réaménagements et remboursements anticipés de la dette.

Pour toutes les matières évoquées précédemment, le contrôle de légalité va vérifier que l'assemblée délibérante qui consent à déléguer ses pouvoirs délimite clairement le champ de sa délégation et bénéficie en retour d'une information obligatoire.

Il est important de rappeler que la loi du 27 janvier 2014 dite « Maptam » a rajouté un alinéa à l'article L.2122-22 du CGCT: « Les délégations consenties en application du 3° du présent article [placements et instruments de couverture aux risques liés aux produits structurés notamment] prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil municipal ». La délégation n'est donc

plus effective le lundi 10 mars 2014, les services financiers de la commune doivent anticiper en prenant les mesures adéquates en la matière.

4.3. Instruments de couverture et exposition aux risques liés aux produits structurés

Pour les opérations de couverture du risque de taux et les crédits structurés, une circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 est venue remplacer la circulaire du 15 septembre 1992. Ces opérations doivent intervenir à partir d'un emprunt existant appelé notionnel afin d'éviter la spéculation. Pour la même raison, il est interdit de procéder à des échanges de taux fixes contre taux fixes et de modifier les structures d'amortissement. La délégation de compétence, valable pour une seule et unique année, doit:

- préciser la politique d'endettement de la collectivité en mentionnant la structure de la dette et le montant des lignes d'emprunts susceptibles d'être couvertes;
- lister les risques à couvrir;
- fixer les caractéristiques principales des contrats, les durées maximales des opérations, les types d'opération, les taux susceptibles de faire l'objet d'un échange, le montant maximal des primes et commissions ainsi que les conditions de mise en concurrence (au minimum 2 salles des marchés);
- délimiter le champ de la compétence en déléguant le lancement de la consultation, le choix des offres, la passation des ordres et la signature des contrats de couverture;
- afficher les conditions d'information.

En ce qui concerne les produits structurés, ils sont soumis à la réglementation régissant les emprunts classiques et non à la réglementation régissant les opérations de couverture (opérations de marchés) même si le mode de fonctionnement est comparable. Dans le cadre de ces produits, la banque propose à la collectivité un contrat bancaire classique qui lui permet d'obtenir des conditions financières améliorées par rapport aux conditions standard du marché: taux fixes ou marges sur index monétaires inférieurs aux conditions du marché.

En contrepartie de cette bonification, qui n'est en aucun cas un cadeau de la banque, la collectivité accepte de prendre un risque et c'est la rémunération de ce risque qui permet à la banque de lui consentir des conditions financières spécifiques (par exemple, si l'euribor dépasse un certain seuil, le taux applicable n'est plus le même). Plus le risque pris par la collectivité est important, notamment en raison de la présence de taux multiplicateurs, plus la bonification est grande. La difficulté pour les collectivités est que les conditions offertes constituent un paquet cadeau global qui ne leur permet pas de savoir précisément quelle est la marge de rémunération de la banque et quelle est la valorisation du risque pris par la collectivité.

Mathématiquement, à un instant T, en fonction des anticipations faites par les marchés financiers, que la collectivité emprunte à taux fixe, à taux indexé ou sur ces produits

structurés, les propositions sont identiques à la marge de rémunération prise par la banque. L'intérêt de la proposition existe seulement si la collectivité spéculé sur une évolution des euribor différente de l'évolution anticipée par les opérateurs financiers dont c'est le métier.

Pour vérifier qu'un produit de marché est en phase avec la conjoncture financière du moment, la collectivité peut demander à des salles de marché d'autres établissements bancaires une cotation pour un produit construit avec la même structure sous jacente, en partant d'un emprunt indexé sur euribor auquel est ajoutée la marge habituellement offerte à la collectivité concernée.

Un nouvel exécutif devra donc faire un point spécifique et examiner avec une très grande attention ces contrats dont certains constituent de véritables bombes à retardement qu'il convient d'identifier à défaut de désamorcer. Pour ce faire, il devra établir la liste des produits structurés, identifier les taux apparents, la nature du risque pris et les éventuels effets multiplicateurs. Il devra ensuite s'interroger sur la valorisation actuelle de ces produits pour éventuellement les renégocier mais aussi sur les conditions de marges auxquelles

son prédécesseur a négocié le produit, en interrogeant pour ce faire les salles des marchés des banques. En effet, avec la crise financière, bon nombre d'emprunts structurés ont pu se révéler finalement toxiques. Pour ces emprunts, le nouvel exécutif doit se rapprocher des établissements bancaires pour faire le point sur la gestion de ces contrats et sur les possibilités de sorties. Dans la perspective de cette réunion, une attention particulière doit être portée sur l'existence dans les contrats du TEG. En l'état actuel de la réglementation, la collectivité peut tenter d'obtenir l'application d'un nouveau taux d'intérêt bien plus favorable. Cette question doit être jugée comme prioritaire pour peser dans les négociations avec les partenaires bancaires.

À ce sujet, depuis 2010, une obligation est faite aux collectivités de produire leur encours de dette selon une matrice de risque conforme à la charte Gissler signée le 7 décembre 2009, plus connue sous le nom de charte de bonne conduite. Cette charte est aujourd'hui reprise dans la circulaire n°IO-CB1015077C du 26 juin 2010 qui remplace celle de 1992 sur le recours aux produits dérivés. Elle propose la classification suivante:

Tableaux des risques

Indices sous-jacents		Structures	
1	Indices zone euro	A	Taux fixe simple. Taux variable simple. Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Échange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices	B	Barrière simple. Pas d'effet de levier
3	Écarts d'indices zone euro	C	Option d'échange (swaption)
4	Indices hors zone euro. Écart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	D	Multiplicateur jusqu'à 3; multiplicateur jusqu'à 5 capé
5	Écart d'indices hors zone euro	E	Multiplicateur jusqu'à 5

Par ailleurs, en 2014 pour, la première année, la commune devra prévoir des écritures extra budgétaires d'enregistrement d'une provision pour les emprunts à risques sans conséquences pour le budget et ses capacités d'épargne. La passation de cette écriture nécessitera toutefois la détermination du stock de provision à constituer. Les années suivantes, toute augmentation du risque devra donner lieu à l'enregistrement d'une dotation aux provisions qui viendra minorer les résultats budgétaires et comptables.

4.4. Analyse de la trésorerie et des placements

Les collectivités locales et leurs établissements publics doivent impérativement déposer leurs fonds libres (trésorerie) au Trésor public, même si ces dépôts obligatoires ne sont pas rémunérés.

Jusqu'au 31 décembre 2003, les dérogations accordées aux collectivités locales relevaient du pouvoir réglementaire (ministre des finances ou TPG). Depuis cette date, en vertu de

l'article 26 alinéa 3 de la LOLF, les exceptions à la règle de dépôt des fonds au Trésor public sont déterminées par les lois de finances. Ce nouveau régime juridique est fixé par les articles 26 alinéa 3 de la LOLF et l'article 116 de la loi de finances pour 2004. Il ne prévoit pas de maintenir une différence marquée entre placements budgétaires et placements de trésorerie. Tous les placements devront ainsi faire l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante qui peut toutefois déléguer cette compétence à son exécutif.

Les fonds libres susceptibles d'être placés doivent provenir comme auparavant des libéralités (dons et legs), des aliénations du patrimoine, des emprunts ou cessions finançant des travaux différés. La loi introduit en plus la possibilité de placer les recettes exceptionnelles et accidentelles telles que les indemnités d'assurance, les produits faisant suite à un contentieux ou les subventions exceptionnelles. Le décret n°2004-628 du 28 juin 2004 liste les différentes catégories de recettes exceptionnelles. Si l'origine des ressources le permet, les placements peuvent être effectués:

- en valeurs des états membres de l'espace économique européen ou en valeurs garanties par ces mêmes états;
- en toutes valeurs mobilières inscrites à la cote officielle des marchés, exclusivement si les fonds proviennent de libéralités ou d'aliénations de patrimoine acquis par libéralités dans le respect de conditions à fixer par décret;
- sur un compte à terme ouvert auprès du trésor.

Le compte à terme constitue l'une des possibilités de placement les plus souples et les plus novatrices offertes par la réglementation. C'est un compte tenu par le Trésor public qui peut être ouvert par les collectivités locales et leurs établissements publics pour un montant impérativement multiple de 1000 euros. L'ouverture d'un compte à terme s'effectue après délibération de l'assemblée délibérante précisant notamment l'origine des fonds à placer puis signature d'un contrat entre l'ordonnateur et le comptable de la collectivité agissant comme représentant du Trésorier-payeur Général. Lors de l'ouverture du compte, le titulaire doit préciser la durée qui strictement inférieure à 12 mois peut s'élever à 1, 3, 6 ou 12 mois. Le taux de placement est fixé par l'agence France Trésor par référence au taux de rémunération des bons du trésor correspondant à des maturités identiques. Le montant des produits financiers se calcule sur la base d'une année de 360 jours en incluant le jour du placement mais en excluant le jour de la clôture.

Ces diverses possibilités peuvent d'abord permettre aux petites communes d'optimiser la gestion de leur trésorerie alors que jusqu'à présent elles n'avaient ni les moyens humains, ni les outils, ni même un grand intérêt financier à mettre en œuvre une gestion active de la trésorerie (trésorerie « 0 ») qui bénéficiait exclusivement aux plus grandes collectivités. Elles peuvent également intéresser des entités de taille plus importante inscrites dans un processus de désendettement qui n'ont plus d'emprunts indexés à rembourser par anticipation et qui ne souhaitent pas payer de pénalités actuelles pour se débarrasser de leurs emprunts à taux fixes. Pour optimiser la gestion d'une trésorerie excédentaire, le nouvel exécutif doit donc s'interroger sur l'existence d'éventuels placements, sur le niveau de leurs rendements et sur l'origine des excédents de trésorerie éventuellement présents pour les placer.

5. Analyse financière

5.1. Diagnostic de la situation financière de la collectivité

La nouvelle équipe municipale doit au plus tôt avoir une connaissance objective de la situation financière de sa collectivité.

Appréciation immédiate de la situation financière (première approche photographique)

Un premier aperçu vise à disposer, très rapidement, des trois informations clés permettant de situer les grands équilibres de la collectivité. Pour cela, la balance générale et l'état de

synthèse de la dette suffisent, sauf exceptions liées à une gestion particulière de la dette, situation qui demandera des investigations.

Premièrement, la capacité d'autofinancement (CAF), ou épargne brute, s'obtient en faisant la somme du résultat et des mouvements d'ordre calculés intersections (dotation nette d'amortissement et parfois quote-part des subventions amortissables). Le résultat est égal à la différence entre recettes budgétaires et dépenses budgétaires. Ces opérations budgétaires concernent indifféremment les opérations réelles, donnant lieu à mouvement de fonds (décaissements, encaissements) et les opérations d'ordre, qui relèvent de mouvements comptables internes, sans mouvements de fonds (de trésorerie).

Deuxièmement, l'épargne nette s'obtient en soustrayant de l'épargne brute le remboursement annuel du capital des emprunts (hors réaménagement). L'analyste constate si ce solde est positif ou négatif, auquel cas apparaît d'emblée un problème.

Troisièmement, le délai de désendettement est le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute. D'ores et déjà, un ratio supérieur à 10 est annonciateur de risque de déséquilibre et d'insolvabilité.

Un diagnostic financier synthétique

Le diagnostic financier exige au préalable une démarche d'investigation portant sur les centres de coût et sur les facteurs constitutifs des recettes. Ceci effectué, et la fiabilité des éléments budgétaires établie, des reclassements d'imputation sont nécessaires afin d'établir une homogénéisation des données dans le temps, de neutraliser des flux (atténuations) ou de rattacher certaines opérations à la bonne section (exemple des produits de cessions, imputés en fonctionnement, à transférer en investissement). Les éléments budgétaires ainsi reclassés vont permettre de construire les tableaux financiers qui serviront de base à l'analyse tendancielle des éléments financiers de la période passée.

La chaîne de l'épargne

Cette chaîne se déroule en quatre épargnes. L'excédent brut courant (EBC), équivalent de l'excédent brut d'exploitation des entreprises (EBE), est égal à la différence entre les produits courants et les charges courantes de fonctionnement (hors mouvements exceptionnels et financiers). L'épargne de gestion s'obtient en ajoutant à l'excédent brut courant le résultat exceptionnel. L'épargne brute est égale à l'épargne de gestion à laquelle on ajoute le résultat financier. Cela revient à faire la différence entre les produits (réels) et les charges (réelles) de fonctionnement. L'épargne nette se trouve en bout de chaîne, une fois remboursé le capital des emprunts. L'épargne nette, parfois perturbée par des modes particuliers de gestion de la dette, constitue la clé de passage entre fonctionnement et investissement proprement dit, c'est-à-dire hors remboursement de la dette. Une épargne nette positive signifie que la collectivité répond à la condition écono-

mique prudentielle de couverture du capital de la dette par l'épargne brute. Si la loi permet que les ressources propres d'investissement (fonds de compensation de la TVA, cessions, taxe locale d'équipement...) peuvent participer, avec l'épargne brute, au remboursement du capital, on insistera ici sur le fait que leur place économique est dans le financement des équipements et non dans la couverture d'un déficit d'épargne nette.

Les produits fiscaux.

Les résultats obtenus en tendances dans le tableau évoqué ci-dessus sont intimement liés à l'évolution de la fiscalité et à des choix fiscaux. Il est par conséquent indispensable de voir si le niveau et l'évolution des soldes d'épargne ne trouvent pas une partie de leur explication dans l'augmentation des taux et des bases d'imposition. Il convient, pour ces dernières, de distinguer l'évolution forfaitaire des valeurs locatives de la variation physique provoquée par des créations ou l'extension de logements.

La dette.

L'analyse des éléments caractérisant l'endettement porte a minima sur l'encours (ou stock de dette) en début ou fin d'année, sur l'annuité de la dette regroupant les flux d'intérêts et de capital à rembourser dans l'exercice, sur le délai (ou capacité) de désendettement. Ce ratio (encours rapporté à l'épargne brute), mesure le nombre d'années d'épargne brute, supposée constante, nécessaire au remboursement de l'intégralité de la dette.

Le financement de l'investissement.

Ce tableau phare de l'analyse financière décompose dans un premier temps l'investissement par nature (directe ou indirecte) puis fait apparaître son mode de financement : épargne nette, ressources propres d'investissement (FCTVA, cessions...), subventions et emprunt, le tout s'équilibrant par la variation du fonds de roulement.

Les dotations de l'État.

Éléments fluctuants, de grande importance, les concours financiers de l'État, dotation globale de fonctionnement en tête, doivent être décomposés par catégorie dans un tableau de suivi pluriannuel des montants octroyés. La complexité des multiples mécanismes qui régissent ces fonds nécessiteront ultérieurement des outils de traitement et d'analyse élaborés et, si c'est souhaité, l'appui d'experts vraiment spécialisés dans ce domaine très évolutif.

Les comparaisons financières et fiscales.

Par le biais d'observatoires financiers et fiscaux, les nouveaux élus ont la possibilité de se positionner financièrement par rapport à des communes comparables, soit au niveau national, soit au niveau régional départemental. Il convient de sélectionner un échantillon de communes de nature compa-

nable, de même taille, et appartenant à un groupement au statut juridique et fiscal similaire à celui auquel on appartient.

5.2. Étude financière prospective

Un impératif de la nouvelle équipe municipale se trouve évidemment dans la mesure de ses marges de manœuvre, de ses contraintes d'équilibre financier à moyen terme et l'évolution de la pression fiscale qu'exigerait la réalisation de tel ou tel programme global promis ou souhaité.

Une étude prospective qui exige qu'au préalable ait été définie, dans le cadre de l'analyse rétrospective, une méthodologie d'analyse appliquée aussi bien au passé qu'à l'avenir. Puis elle se déroule en plusieurs phases.

Élaboration d'hypothèses de référence

Elles portent sur le programme pluriannuel d'investissement du mandat y compris les « restes à réaliser », sur le plan pluriannuel de fonctionnement, sur l'évolution physique des bases d'imposition, sur les éléments formant les critères entrant dans le calcul des dotations de l'État, sur les caractéristiques des emprunts futurs, sur toutes sortes de données nationales influant sur les masses budgétaires locales (inflation, évolution de la DGF nationale et de ses fractions catégorielles, du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, des compensations fiscales, etc.).

Simulations par scénario.

Des simulations intermédiaires passent par la prévision des bases nettes de fiscalité, après abattements et exonérations, et des multiples dotations, fonds et compensations reçus de l'État. Ceci nécessite l'utilisation de « modèles » reproduisant les systèmes d'équations appliqués aux calculs des enveloppes nationales et des dotations individuelles. Des simulations d'ensemble ont ensuite pour but de mesurer la sensibilité de chaque variable sur les grands équilibres de la collectivité (principalement le niveau de l'investissement, l'évolution des postes de fonctionnement et la pression fiscale). Ces grands équilibres sont représentés, pour les six années qui viennent, par la solvabilité durable de la commune, au travers du délai de désendettement, ainsi que du niveau et de la tendance des soldes d'épargne. Les tests de sensibilité et l'aide à la décision nécessitent des outils interactifs et pédagogiques de bouclages réversibles.

L'analyse

Une fois arrêté un nombre restreint de scénarios principaux pouvant être parfaitement comparés entre eux, il est utile de construire des tableaux comparatifs de résultats obtenus selon les simulations afin de permettre aux élus de prendre leurs décisions en connaissance de leurs marges de manœuvre ou de leurs contraintes d'équilibre et de solvabilité. La rédaction d'un rapport analytique est une condition de la pertinence et de la cohérence des travaux de programmation et de test réalisés au cours de l'étude.

6. Pilotage et suivi de gestion

Un nouvel exécutif doit également considérer que le champ d'intervention de la collectivité est très large et que sa capacité d'action passe également par l'intermédiaire d'un certain nombre de satellites qu'il est essentiel de maîtriser. Dans ce cadre, il doit procéder à l'analyse des délégations de service public, de contrôler les sociétés d'économie mixtes (SEM) ou les sociétés publiques locales (SPL) et les principales associations agissant sur son territoire.

6.1. Rapports des délégataires de services publics

Conformément à l'article 1411-3 du CGCT, les délégataires de service public doivent présenter avant le 1^{er} juin de chaque année un rapport annuel permettant à la collectivité de connaître précisément les conditions d'exploitation des services qui ont été délégués. Dès la communication de ce rapport, son examen doit être mis à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte. Ces rapports doivent notamment commenter les données financières de la délégation de service public qui comprennent les aspects budgétaires et comptables, les aspects liés à la tarification et les aspects liés aux investissements. Ils doivent également commenter les données techniques et la qualité des services et notamment les aspects liés à la gestion technique et ceux liés à la qualité des services. Un nouvel exécutif peut donc, dès son entrée en fonction, faire établir ces rapports par les délégataires de service public de façon à mieux comprendre leur mode de fonctionnement.

6.2. Informations relatives à l'activité des SEM et des SPL

Un raisonnement similaire doit être mis en œuvre s'agissant de l'activité des SEM ou des SPL avec lesquelles la collectivité peut avoir des relations contractuelles et/ou patrimoniales. En premier lieu, les SEM ou les SPL peuvent être titulaires d'une délégation de service public. Dans ce cadre, elles doivent remettre à la collectivité cocontractante, les rapports mentionnés dans le point précédent.

Par ailleurs, la collectivité peut avoir confié à une SEM ou à une SPL une concession d'aménagement. Chaque année, les élus des assemblées délibérantes doivent être informés sur l'avancement de l'opération d'aménagement. Conformément

à l'article L.1523-3 du CGCT, la SEM, ou la SPL, doit produire à la collectivité locale, avant le 30 juin, un compte rendu annuel d'activité, appelé communément CRACL.

Enfin, la collectivité peut avoir confié à la SEM une convention de mandat autrement appelée convention de délégation de maîtrise d'ouvrage telle que prévue par la loi MOP. Dans ce cadre, elle doit également remettre à la commune chaque année un rapport précisant l'avancement de l'ouvrage, le montant des avances et rémunérations perçues, le cumul des sommes justifiées et des comptes restant à rendre dans le cadre de la reddition des comptes.

De la même manière, la collectivité peut avoir avec la SEM ou la SPL une relation patrimoniale en participant au capital de la société conformément à la réglementation et éventuellement en désignant des élus de la collectivité au conseil d'administration de la SEM. Dans ce cadre, chaque année les élus des assemblées délibérantes doivent être informés sur le fonctionnement interne des SEM ou des SPL, qui doivent présenter un rapport annuel précisant leur évolution financière, les moyens mis en œuvre, les réalisations de l'année et les résultats atteints.

Enfin, les administrateurs de la SEM ou de la SPL désignés par la collectivité doivent remettre à l'assemblée délibérante de la collectivité un rapport annuel prévu par l'article L.1524-5 du CGCT.

6.3. Informations relatives à l'utilisation des subventions

La loi du 12 avril 2000 prévoit que la collectivité doit signer une convention pour toutes les subventions de plus de 23000 € attribuées à des organismes privés. Ces conventions doivent explicitement prévoir la remise à la collectivité d'un compte rendu circonstancié sur l'utilisation de la subvention, qui s'ajoute à la publication des comptes de l'association certifiés en annexe du compte administratif pour les subventions les plus importantes. Ce compte rendu doit être remis à la collectivité dans les 6 mois suivant la fin de l'exercice budgétaire. Un nouvel exécutif entrant en fonction doit se faire présenter l'état des lieux des différentes conventions de financement passées avec les associations mais également interroger les services de la collectivité sur les prestations en nature, parfois conséquentes, offertes par la collectivité à certaines associations.

IV. Mesurer les risques de l'action administrative

Les équipes municipales, équipes nouvelles ou réélues, connaissent bien la pratique classique des audits dits « financiers » de début de mandat qui au-delà de l'impact politique escompté, permettent la mise en place d'une stratégie d'investissement pertinente sur la durée de la mandature. En revanche, le recours à l'audit dit « juridique » est peu répandu malgré un phénomène de judiciarisation de la vie publique locale qui devrait fortement inciter les nouveaux élus à prendre les précautions juridiques de nature à éviter l'engagement de leur responsabilité personnelle civile, financière voire pénale.

L'action administrative réalisée par l'ensemble des services de la collectivité territoriale peut contenir le germe d'une contestation future. Les nouveaux élus doivent avoir conscience que les administrés, les acteurs économiques et plus largement l'ensemble des partenaires potentiels peuvent engager la responsabilité de la commune, de l'établissement intercommunal.

Dans ce cadre, il est important, dès le début du mandat, de prendre connaissance du champ d'action de la collectivité et de prendre la mesure des actes et décisions à prendre à courte ou moyenne échéance. Dans ce contexte, les élus locaux doivent être informés des risques juridiques encourus par leur collectivité, des délais de recours et des mentions à faire apparaître sur les actes.

Les actes des collectivités territoriales peuvent faire l'objet d'une contestation devant les juridictions administratives dans le délai de deux mois suivant la réalisation des mesures de publicité attachées à ces actes (publication pour les actes réglementaires, notification pour les actes individuels). Il est donc important de respecter les obligations d'affichage des actes réglementaires et, pour les communes de 3500 habitants et plus, leur publication dans le recueil des actes administratifs de la collectivité dans les conditions définies aux articles L.2121-24 et R.2121-10 du CGCT. Ce recueil doit comprendre le dispositif des délibérations et les arrêtés du maire à caractère réglementaire.

Une attention particulière sera donnée aux mentions des voies et délais de recours et du délai de deux mois sur les courriers de refus ou les décisions négatives afin de cristalliser les délais contentieux et éviter toute contestation tardive ou supérieure à deux mois.

1. Marchés publics et délégations de services publics

La nouvelle équipe en place n'a pas, en principe, à rendre compte des actes pris par la municipalité précédente en matière de passation desdits contrats, mais elle peut néan-

moins voir sa responsabilité engagée au titre de l'exécution de tels marchés en cours d'exécution au moment de leur prise de fonction. Une vigilance particulière doit être portée sur des pratiques répréhensibles parmi lesquelles figurent les marchés de régularisation, les avenants modifiant l'objet du contrat, ou bouleversant son économie d'origine ainsi que le recours injustifié aux marchés sans publicité ni mise en concurrence (marchés complémentaires, marchés passés dans l'urgence...) au prétexte d'unicité d'opérateur économique dans l'objet considéré.

En matière de marchés publics et de délégation de service public, le risque est de nature administrative (risque d'annulation des procédures, d'annulation des actes concourant à la formation des contrats, d'annulation même des contrats) mais également pénale. La pénalisation du droit de la commande publique avec l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1991 et du droit des délégations de service public depuis l'entrée en vigueur de la loi du 19 janvier 1995 doit inciter à une particulière vigilance.

Deux délits comme le délit de favoritisme (C. pénal, art. 432-14) ou le délit de prise illégale d'intérêt (C. pénal, art. 432-12) sont notamment et plus particulièrement susceptibles d'être commis lors de la passation ou de l'exécution d'un marché ou d'une délégation.

La nouvelle équipe en place va devoir rapidement s'organiser afin de procéder à un recensement des marchés en cours de passation et d'exécution, de prendre des mesures de gestion courante et mettre en place une planification des « achats » en tout genre nécessaire au fonctionnement de la commune. Ces acquisitions devront bien évidemment intervenir dans le respect du Code des marchés publics.

Il faudra immédiatement intégrer les contraintes issues du Code des marchés publics en matière de seuils et d'évaluation des besoins. La nouvelle équipe devra s'approprier ou mettre en place une « nomenclature » reprenant les « unités homogènes » auxquelles fait référence l'article 27 du Code des marchés publics afin d'agrèger régulièrement les besoins en matière de fournitures et de services. Il faudra également très vite se familiariser avec la notion d'opération en ce qui concerne la passation des marchés publics de travaux. Une réflexion devra également être rapidement engagée sur l'organisation des procédures de consultation notamment celles soumises à la libre appréciation de la collectivité. Il s'agit des « procédures adaptées » prévues à l'article 28 du Code des marchés publics pour les marchés de fournitures et de services (en ceux compris ceux visés à l'article 30) pour des besoins inférieurs à 207000 euros HT et 5186000 pour les travaux. Si des règles ont été fixées par l'équipe précédente, il conviendra de vérifier leur mode d'adoption afin le cas échéant de respecter le parallélisme des formes afin de

les faire évoluer en tant que de besoin. À ce titre, on recommandera vivement aux nouvelles équipes d'éviter l'adoption, surtout par voie de délibération, en bloc d'un guide de procédure interne « tout fait » ne reposant que sur une logique de seuil. On préférera à ce type d'outil des orientations procédurales générales résultant d'une note interne de nature à rassurer et responsabiliser les acteurs mais aussi susceptibles d'évolution.

Il ne faut pas perdre de vue que les marchés passés selon la procédure adaptée (les MAPA) n'échappent pas, en l'état actuel de la jurisprudence, à la sanction du juge pénal (Cass. crim., 5 déc. 2012, n°12-80032).

Par ailleurs, il peut être pertinent de se faire rapidement communiquer les différents comptes-rendus sur l'exercice de leur délégation en matière de marchés publics que le maire a été conduit à produire lors des séances du conseil municipal (CGCT, art. L.2122-23).

La nouvelle équipe devra également se préparer à faire face à une nouvelle réforme du droit des marchés publics et des délégations de services publics à la suite de l'adoption des nouvelles directives marchés et concessions (Résolutions législatives du Parlement européen du 15 janvier 2014 sur d'une part, la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la passation de marchés publics dits « classiques », d'autre part, sur la proposition de directive portant sur la passation des marchés publics par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux dits « spéciaux », et enfin, sur la proposition de directive sur l'attribution de contrats de concession).

Enfin, et de manière très pragmatique, il convient de procéder à la sécurisation des procédures en cours. À cet effet, diverses phases de validation peuvent être identifiées.

- Vérifier pour les dossiers de consultation des entreprises en cours de validation et les marchés non attribués que leur finalité corresponde bien à la volonté et aux orientations politiques de la nouvelle équipe. On le rappelle, une procédure de passation de marché public quelle qu'elle soit, peut être déclarée sans suite pour un motif d'intérêt général tant que le marché n'a pas été signé (attention aux enjeux en termes de responsabilité si une délibération autorisant la signature du marché est intervenu).

- Privilégier, dans une optique de transparence des procédures, les échanges écrits tant dans le cadre des demandes de précisions ou de complément de la teneur des offres en appel d'offres que dans le suivi de négociation en procédures négociées (Rédiger des comptes rendus à chaque audition, faire signer une attestation de participation à chaque candidat sur laquelle figurera la date, l'heure du début de l'entretien et celle de son achèvement...).

- Contrôler préalablement à l'attribution des marchés, le terme du délai de validité des offres, la cohérence des rapports d'analyses des offres avec les documents de consultation, l'objectivité de l'analyse au regard des critères de ju-

gement des offres, la véracité des motifs de rejet des offres pour irrégularité.

- Veiller à ne signer le marché qu'au terme de la période de recours précontractuel (soit 11 jours soit 16 jours à compter de l'information sur le rejet des offres en procédures formalisées - article 80 du CMP, soit un délai raisonnable en MAPA) et après vérification de l'engagement comptable préalable.

- S'assurer de la notification des marchés préalablement à tout commencement d'exécution de la prestation.

2. Les assurances

Les problématiques liées aux assurances sont tout à la fois complexes et très importantes. Il ne faut pas les négliger. La nouvelle équipe doit d'abord être consciente des « zones de risques » en termes de responsabilité de la commune à l'égard de ceux qui la font fonctionner, les agents et les élus, mais aussi à l'égard des tiers, les usagers des services publics, les administrés, les personnes qui peuvent croiser des véhicules de la collectivité...

Ces zones ont été notamment identifiées aux articles L.2123-31 et L.2123-33 du CGCT.

S'agissant de l'obligation d'assurance automobile, c'est vers le Code des assurances qu'il convient de se tourner (C. assurances, art. L.211-1). C'est en fonction des « zones » de risque et de responsabilité que la question des assurances doit être traitée, tout en ne perdant jamais de vue que, sauf exception (en matière de responsabilité civile liée à l'utilisation de véhicules automobiles), les personnes publiques sont le plus souvent considérées comme leur propre assureur.

Enfin on rappellera que les contrats d'assurance souscrits au bénéfice de la commune entrent pleinement dans le champ d'application du CMP et doivent être conclus dans le respect des procédures fixées par ce Code en fonction du montant prévisionnel total des primes à verser aux opérateurs.

2.1. L'assurance contre les risques menaçant la commune

Il s'agira, au plus tôt, de contrôler l'existence et l'étendue des contrats en cours en effectuant un « distinguo » entre les assurances facultatives et les assurances obligatoires, ces dernières concernant notamment les véhicules, les épreuves sportives organisées sur la voie publique, les engins de remontée mécanique et les travaux de bâtiments.

2.2. L'assurance des élus dans l'exercice de leurs fonctions

Celle-ci peut être engagée pour des actes relevant du droit public, du droit pénal et du droit civil: il est vivement conseillé, dès leur entrée en fonction, de procéder à la souscription d'un contrat personnel. Il faut que l'élu ait conscience que l'assurance n'est qu'une modalité opératoire pour sa collectivité d'élection pour remplir des obligations juridiques qui s'imposent à elle, notamment en application

du CGCT. Par ailleurs, il faut donc connaître les cas dans lesquels la collectivité est dans l'obligation de garantir ou de protéger son élu, le cas échéant en ayant recours à l'assurance. Il faut donc distinguer la situation de l'« élu-victime » et la situation de l'« élu fautif ».

- La première situation est celle dans laquelle la collectivité peut être amenée à couvrir l'élu pour une situation dans laquelle ce dernier est la « victime ». Il s'agira ici de deux hypothèses bien connues. D'une part, les communes sont responsables des dommages résultant des accidents subis par les maires et les adjoints dans l'exercice de leurs fonctions. Il en va de même pour les élus des EPCI. D'autre part, les communes sont responsables des dommages subis par les conseillers municipaux et les délégués spéciaux lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion de séances des conseils municipaux ou de réunions de commissions et des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial. Cette disposition a été étendue aux conseillers communautaires des EPCI.

- La seconde situation est celle dans laquelle la collectivité peut être amenée à couvrir l'élu pour une situation dans laquelle ce dernier est fautif, c'est-à-dire que le fait contesté lui est imputable. En ce sens, la collectivité territoriale a l'obligation d'assurer la protection fonctionnelle à son élu. Ainsi, 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.

- Un point particulier: l'assurance de protection juridique. Est une assurance de protection juridique toute opération consistant, moyennant paiement, à prendre en charge des frais de procédure ou à fournir des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l'élu à un tiers, en vue notamment de défendre ou représenter en demande cet élu dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre, ou contre une réclamation dont il est l'objet ou d'obtenir réparation à l'amiable du dommage subi.

Cette technique permet à la collectivité territoriale d'assurer la protection fonctionnelle due à ses élus. Le principe de ce devoir pour la commune a été posé par le Conseil d'État en 1971, qui fait de la protection de « l'agent » et de « l'élu » poursuivi pour une faute de service un véritable « principe général du droit », applicable même sans texte (CE 5 mai 1971, Gillet, req. n°79494). Ce principe a été transposé à l'article L.2123-34 du CGCT, complété par l'article L.2123-3 du CGCT. Le champ d'application de la protection fonctionnelle ne peut être restreint aux seules violences, menaces ou aux outrages physiques subis par les élus. La commune doit également garantir les élus contre les attaques ou menaces verbales, et notamment contre la diffamation, les atteintes à l'honneur, les injures...

S'agissant des élus couverts, objectivement, à lire les travaux parlementaires de la loi du 27 février 2002, il ne semble pas que le législateur ait entendu restreindre le champ d'application de la protection... Il est donc probable que les juridictions administratives maintiendront leur solution antérieure issue de la jurisprudence de 1971 précitée et que le « simple » conseiller (qui n'est pas visé ni d'ailleurs exclu par la loi de 2002), c'est-à-dire ne suppléant pas le maire et ne disposant pas d'une délégation, bénéficie de la protection.

La loi règle également une question particulièrement délicate: celle des anciens élus, poursuivis après le terme de leur mandat, qui non seulement ne disposent plus des moyens matériels et humains de la collectivité, mais sont parfois confrontés à son hostilité. La question est très clairement tranchée: l'ancien élu peut aussi bien que l'élu en place obtenir la protection de la commune lorsqu'il est poursuivi pénalement pour des faits n'ayant pas le caractère d'une faute détachable de l'exercice des fonctions.

Dans le même sens, l'ancien maire, devenu simple conseiller municipal, peut bénéficier de la protection de la commune à raison de vives attaques portant sur l'exercice de ses fonctions municipales (TA Rouen 8 avr. 2002, préfet Seine-Maritime c/District de Paluel, n°012852).

Souscrire à une assurance de protection juridique permet à la collectivité territoriale une prise en charge, par l'assureur, de l'ensemble des frais occasionnés pour assurer la défense de l'intéressé (CE 2 avril 2003, C., req. n°249805). Souvent objet de contestation, le choix de l'avocat ou de toute autre personne qualifiée par la législation pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré est libre, non seulement pour la collectivité, mais aussi pour l'élu protégé (CAA Paris 13 mai 2003, APHP c/Cerceau, req. n°98PA01392). Tout contrat d'assurance de protection juridique doit explicitement le stipuler. Aucune clause du contrat ne doit porter atteinte, dans les limites de la garantie, à ce libre choix de l'assuré (CJUE, 7 nov. 2013, aff. n°C-442/12).

La tentation du « plafonnement » forfaitaire, issu du contrat d'assurance souscrit, de la prise en charge est très forte, d'autant plus forte que la collectivité n'a pas obtenu de l'élu qu'il retienne l'avocat mandaté par l'assureur. Clairement, les collectivités doivent résister à cette tentation.

Il n'est pas lieu de limiter par avance la charge de la défense de l'élu: tout ce qui est nécessaire (y compris le cas échéant sous forme de consultation), doit être fait, même si les honoraires pratiqués par l'avocat librement choisi par l'élu excèdent très sensiblement ceux forfaitairement accordés aux conseils habituels de la collectivité. Pour autant, bien sûr, le superflu ou le déraisonnable ne peuvent être mis à la charge de la collectivité. Selon le juge, en effet, l'obligation de garantie ne contraint pas « l'administration à prendre à sa charge, dans tous les cas, l'intégralité de ces frais »: l'abus ne saurait donc être admis.

3. Les affaires juridiques

3.1. L'organisation des relations avec les avocats

La collectivité territoriale, même si elle dispose d'une fonction juridique territoriale comprenant des agents affectés à cette tâche, peut être amenée à faire appel à un cabinet d'avocats extérieur pour l'assister dans le cadre d'une opération justifiant d'une connaissance particulière ou tout simplement pour la représenter devant les juridictions.

L'assistance juridique

Afin d'obtenir une étude approfondie d'un dossier ou un accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre d'une opération complexe ou encore dans le cadre d'une mission d'assistance juridique générale, la collectivité peut faire appel à un cabinet extérieur pour l'assister. Pour autant, ce choix doit respecter les exigences nées de l'application du CMP, et plus particulièrement de son article 30 qui soumet lesdits contrats, quel que soit leur montant, à une procédure adaptée dans les conditions de l'article 28. Il faut donc dès lors s'assurer que les prestations des avocats ont bien été formalisées par un marché passé en bonne et due forme, examiner, le cas échéant, les conditions de résiliation et vérifier les dates d'échéance.

La défense

Cette question est à rapprocher des contrats d'assurance souscrits par la collectivité. Il faut vérifier que les polices d'assurance contiennent une ou plusieurs dispositions relatives à l'assistance juridique devant les tribunaux non seulement des agents et élus mais également de la collectivité proprement dite en qualité de personne publique. Si tel est le cas, les assureurs peuvent mettre à la disposition de l'élu un cabinet d'avocats intervenant pour le compte de la collectivité et pris en charge par l'assureur. À savoir également que la collectivité publique peut faire appel à un autre cabinet si elle le juge nécessaire et les honoraires engagés seront remboursés par l'assureur selon des barèmes prédéfinis.

Dans ce dernier cas, l'organisation d'une procédure adaptée de sélection de l'avocat sera la règle. Il convient toutefois d'insister que les modalités de la consultation pourront en fonction des enjeux attachés aux litiges, des exigences de confidentialité ou encore de l'urgence, à intervenir devant la juridiction (procédures de référés par exemple), les marges d'adaptation seront importantes.

Il convient enfin de préciser que les «marchés qui ont pour objet la représentation d'une collectivité territoriale en vue du règlement d'un litige ne sont pas transmis au représentant de l'État» (art. 30 du CMP), ce qui n'exonère pas la collectivité de transmettre au contrôle de légalité la délibération ou la décision afférentes. Il est important de relever que dans le cadre des nouvelles directives Marchés, la représentation juridique contentieuse et les activités de consultation sur des dossiers à risque contentieux forts sont purement et

simplement exclus du champ d'application du droit des marchés publics. Il reste à voir comment cette nouvelle exonération sera transposée en droit interne dans les prochains mois.

3.2. Les dossiers contentieux en cours

À compter de leur prise de fonction, les élus peuvent être amenés à poursuivre les actions contentieuses engagées antérieurement à leur élection. Au travers de l'application du principe de continuité du service public, ils assument de droit la représentation de la ville devant ces juridictions. À ce titre, il est important de vérifier si une délibération de l'assemblée délibérante ou une décision du maire (prise sous l'application des dispositions de l'article L.2122-22 du CGCT) a bien été prise afin de garantir la régularité des conditions de défense de la collectivité. Mais, il conviendra aussi de renouveler, si cela est souhaité, la délégation du Conseil (prise en application de l'article L.2122-22 16° précité) pour autoriser le maire à agir en justice, ainsi qu'un éventuel arrêté de délégation du maire à un adjoint en la matière. En outre, un contact avec l'assureur de la collectivité aura le double avantage de transmettre les coordonnées des nouveaux interlocuteurs et de suspendre le délai biennal de garantie de l'assureur... pour les affaires demandant des instructions lourdes et dont les enjeux financiers sont importants.

Toutefois, il convient d'alerter les nouvelles équipes sur le risque de prise illégale d'intérêt pour des contentieux en cours dont elles seraient à l'origine: elles doivent alors s'abstenir de faire prendre à la commune des positions favorables à leurs intérêts (désistements de la commune à hauteur d'appel, par exemple). Concrètement, il est bon de faire désigner un autre élu pour représenter la commune, et de faire procéder par délibération du conseil municipal.

Enfin, en application des articles L.2321-2 et R.2321-2 du CGCT, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée par délibération de l'assemblée délibérante à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru.

4. Autres domaines à surveiller

Au-delà des points spécifiquement évoqués ci-dessus, les risques juridiques inhérents à la mise en œuvre des politiques publiques locales se retrouvent également:

4.1. Urbanisme et aménagement

C'est peu dire que l'urbanisme est devenu, au fil des ans, et notamment sur le dernier mandat (2008-2014) une matière fortement exposée d'un point de vue contentieux; la complexité des réglementations (en matière d'autorisations d'urbanisme, de PLU, de ZAC ou de préemption), sans cesse réformées au surplus, complique singulièrement la tâche des nouveaux élus. Ces derniers ne pourront donc faire l'économie d'un bilan des procédures en cours et des projets à venir afin d'identifier au mieux, et au plus vite, les actes devant

être adoptés (ou le cas échéant retirés!), parfois en urgence. Trois matières devront prioritairement retenir l'attention.

En premier lieu, il conviendra de s'intéresser aux procédures d'évolution du document d'urbanisme local (PLU le plus souvent); une nouvelle équipe n'aura pas forcément la même vision urbanistique que celle ayant prescrit l'élaboration ou la révision d'un PLU. Un examen du projet de PADD - qui constitue la clé de voûte du PLU - doit être engagé en urgence; car, c'est à partir des orientations posées par ce document que les autres composantes du PLU - à commencer par le zonage et le règlement - seront élaborées. Si la procédure n'est pas achevée, il sera peut-être encore possible, au prix toutefois d'un allongement de la procédure, de reprendre ce document afin de disposer d'un PLU conforme aux souhaits de la nouvelle équipe.

En deuxième lieu, il faut s'intéresser aux demandes d'urbanisme en cours d'instruction - le délai de droit commun étant d'un mois seulement en matière de déclaration préalable et de deux mois pour une maison individuelle - qui peuvent donner lieu à des autorisations tacites; si tel est le cas, le retrait ne pourra intervenir que pour un motif d'illégalité (et non d'opportunité) et dans un délai de trois mois, étant précisé que les décisions de non-opposition à déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'aucun retrait.

En troisième lieu, il est impératif de recenser les déclarations d'intention d'aliéner transmises (souvent volontairement...) juste avant, ou après les élections. Le délai imparti par le Code de l'urbanisme, qui n'est pas susceptible d'interruption ou de suspension, n'est que de deux mois à compter de la réception de la DIA; au-delà, la commune est réputée avoir renoncé à préempter. De l'avis général, le délai s'écoule déjà trop vite en période «classique»; amputé par la période électorale, le délai devient extrêmement court. Il est donc impératif d'identifier rapidement les cessions pouvant justifier l'exercice du droit de préemption afin d'engager le proces-

sus (saisine de France Domaine, recensement des pièces de nature à établir la réalité d'un projet, identification de l'autorité compétente au sein de la commune...) conduisant la décision de préemption.

4.2. Police administrative

Le maire incarne l'autorité de police administrative générale au niveau local et, à ce titre, il possède des pouvoirs étendus afin «d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques» (CGCT, art. L.2212-2). Il s'agit d'une compétence propre et individuelle du maire. C'est donc à lui seul d'exercer ses pouvoirs, et non au conseil municipal, sur son territoire à l'égard de ses administrés et des activités qui s'y exercent. Cette faculté pour le maire devient toutefois une obligation d'intervenir dans l'hypothèse où il existe un péril grave résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public (CE 23 oct. 1959, Doublet, Rec. 540), l'abstention fautive du maire étant de nature à engager la responsabilité pécuniaire de la commune. Les mesures de police ne sont légales qu'à la condition d'être nécessaires, adaptées et proportionnées et le juge administratif sera donc conduit à annuler la décision si l'ordre public peut être assuré par des moyens moins contraignants (CE 19 mai 1933, Benjamin, Rec. 541). Encore faut-il ajouter que l'on peut constater un mouvement récent des textes et de la jurisprudence tendant à réduire les pouvoirs de police du maire. Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'en matière d'implantation des antennes relais et de cultures d'OGM, la compétence réservée à l'État exclut toute intervention de l'autorité de police générale du maire (CE, Ass, 26 oct. 2011, Cne St-Denis, req. n°326492-24 sept. 2012, Cne Valence, req. n°342990). De plus, l'article L.5211-9-2 du CGCT prévoit un transfert de plein droit au président de l'EPCI des pouvoirs de police dans les domaines de l'assainissement, la gestion des déchets ménagers et l'accueil des gens du voyage.

V. Les relations avec l'EPCI à fiscalité propre

1. Les rapports juridiques

1.1. Compétences transférées

Avec la mise en œuvre de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, dont l'un des objectifs est l'achèvement de la carte intercommunale, la quasi-totalité des communes – seules 49 demeurant « isolées » au 1^{er} janvier 2014 – sont aujourd'hui membres d'un EPCI à fiscalité propre, qu'il s'agisse d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'une métropole. Dans ces conditions, il importe que les nouvelles équipes prennent très rapidement connaissance des compétences détenues par ces dernières. Pour ce faire, une lecture des statuts de l'EPCI s'impose. Car si les textes fixent, pour chacune des catégories d'EPCI à fiscalité propre, leurs compétences obligatoires ainsi que les compétences optionnelles et facultatives qu'ils peuvent détenir (CGCT, art. L.5214-16, L.5215-20, L.5216-5, L.5217-2), ils ne permettent pas de déterminer les compétences optionnelles et facultatives effectivement choisies, pas plus que l'intérêt communautaire attaché aux compétences soumises à sa définition.

Et une connaissance précise des compétences transférées à l'EPCI à fiscalité propre est d'autant plus importante qu'elle détermine le champ de compétences de la collectivité. En effet, en application du principe d'exclusivité, qui régit les établissements publics, une commune ne peut intervenir, sous peine d'illégalité, et ce sous quelque forme que ce soit (gestion, financement...), dans le champ des compétences transférées à une communauté ou à une métropole. On notera cependant que la loi ouvre, par exception, aux communautés de communes, d'agglomération et urbaines la possibilité de confier à une ou plusieurs de leurs communes membres, par convention, la création et la gestion de services publics relevant de leurs compétences, permettant d'échapper au principe d'exclusivité (CGCT, art. L.5214-16-1, 5215-27, L.5216-7-1). Et corollairement, le principe de spécialité interdit aux EPCI à fiscalité propre d'agir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées.

1.2. Conséquences du transfert de compétences sur les biens et les contrats

En application de l'article L.1321-1 du CGCT, les transferts de compétences entraînent, de plein droit, la mise à disposition de l'EPCI à fiscalité propre des biens utilisés – qu'il s'agisse de biens meubles ou immeubles – à la date du transfert, pour l'exercice de ces compétences.

Un procès-verbal doit être établi contradictoirement entre les représentants de la commune et de la communauté ou de la métropole pour constater cette mise à disposition, précisant la consistance, la situation juridique, l'état des biens et

l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. Cela étant, l'absence de procès-verbal ne fait pas obstacle à la mise à disposition, qui a lieu de plein droit. L'EPCI assume alors, pour l'ensemble des biens appartenant aux communes qui sont mis à sa disposition, toutes les obligations du propriétaire – mais il n'en a pas tous les droits – et possède l'ensemble des pouvoirs de gestion. Cela étant, le législateur a, par exception, prévu le transfert en pleine propriété des biens à deux catégories d'EPCI à fiscalité propre. Ainsi, s'agissant des communautés urbaines, le transfert définitif de propriété des biens doit être opéré par accord amiable ou, à défaut, par décret en Conseil d'État et doit intervenir au plus tard un an après les transferts de compétences à la communauté urbaine (CGCT, art. L.5215-28). L'article L.5217-5 du CGCT organise un mécanisme semblable pour les métropoles.

1.3. Conséquences du transfert de compétences sur le personnel

Le transfert par les communes de compétences à un EPCI à fiscalité propre entraîne encore des conséquences sur le personnel communal. L'article L.5211-4-1 du CGCT (I et II) organise ces conséquences. Ainsi le transfert entraîne-t-il, en principe, le transfert à l'intercommunalité du service communal ou de la partie de service chargé de la mise en œuvre de la compétence en cause. En d'autres termes, les fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires remplissant en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré suivent la compétence et deviennent donc agents de l'EPCI dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les modalités du transfert doivent donner lieu à une décision conjointe de la commune et de l'EPCI, prise respectivement après avis des comités techniques de la commune et, le cas échéant, de l'EPCI. La loi prévoit toutefois qu'aux fins d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier, comme c'est le cas par exemple quand la compétence est soumise à la définition d'un intérêt communautaire. Le transfert peut, par ailleurs, être proposé aux fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ces agents sont, de plein droit et sans limitation de durée, mis à disposition, à titre individuel et pour le seul temps de travail attaché au service ou à la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public. Les agents transférés

conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi qu'à titre individuel, les avantages acquis. Ceci posé, il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État qu'en cas de restitution de compétences d'un EPCI à fiscalité propre à ses communes membres ou de retrait d'une commune d'une intercommunalité à fiscalité propre, les dispositions de l'article L.5211-4-1 du CGCT n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet d'imposer le retour des personnels vers les communes (CE 5 juill. 2013, Cne Ligugé, req. n°366552).

1.4. Possibilités de mutualisation des personnels

En dehors des conséquences du transfert de compétences, les services communautaires peuvent être mis à disposition des communes. Alors que le mécanisme était, au départ, prévu des communes vers l'EPCI (mise à disposition ascendante) comme des structures intercommunales vers les communes (mise à disposition descendante), la loi a désormais consacré, comme principe, cette seconde possibilité (CGCT, art. L.5211-4-1 III), tout en ménageant une exception pour les communes ayant conservé leurs services en raison d'un transfert de compétence partiel. En cet état, les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Une convention doit être conclue entre l'intercommunalité et chaque commune intéressée, après consultation des comités techniques compétents. Cette convention fixe notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service. Le maire adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service et contrôle l'exécution de ces dernières. Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie. Les agents sont alors placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous l'autorité fonctionnelle du Maire. Les modalités de leur mise à disposition sont réglées par une convention fixant les modalités de mise à disposition après consultation des comités techniques compétents.

Par ailleurs, des services communs peuvent être créés notamment entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres (CGCT, art. L.5211-4-2). La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 est, à cet égard, venue préciser les domaines dans lesquels de tels services sont susceptibles de se voir confier des missions opérationnelles ou fonctionnelles (gestion du personnel, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique, expertise fonctionnelle et instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État). Par ailleurs, cette même loi est venue imposer que les effets de la création de tels services soient réglés par convention, après l'établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les

effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. En outre, la gestion des services communs revient en principe à l'EPCI à fiscalité propre. Elle peut toutefois, par exception, pour les métropoles et les communautés urbaines, revenir à une commune membre choisie par l'assemblée délibérante. Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'EPCI à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun. Par ailleurs, le personnel est placé, selon la mission en cause, sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de l'établissement public. Ces derniers peuvent d'ailleurs donner délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution de ses missions.

1.5. La mise en commun de moyens

Sur le fondement de l'article L.5211-4-3 du CGCT, un EPCI à fiscalité propre peut, pour une mise en commune de moyens, se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées à l'établissement public.

2. Les relations financières entre EPCI et communes

Un nouvel élu communal est confronté à une nécessité de comprendre les combinaisons fiscales et les flux financiers existant entre sa commune et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel elle appartient. Ceci d'autant plus qu'il fait partie des conseillers communautaires.

2.1. Le mode de prélèvement fiscal

Trois options fiscales s'offrent aux établissements publics de coopération intercommunale.

La plus répandue, obligatoire dans les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines ou métropoles, est la fiscalité professionnelle unique (FPU). La cotisation économique territoriale (somme de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises) est exclusivement perçue par l'organe de coopération intercommunale. En 2011, ce dernier a reçu notamment la taxe d'habitation du département. Par ailleurs, le conseil communautaire peut instaurer (s'il ne l'a pas déjà fait) une taxe sur le foncier bâti additionnelle à celle de la commune. Le taux de CFE unifié s'applique de manière différenciée et progressive dans chaque commune sauf dans le cas où la période d'unification des taux est achevée. L'évolution du taux de CFE intercommunal est contrainte par celle des taux ménages communaux.

La fiscalité additionnelle (FA), de plus en plus rare, consiste en une perception intercommunale des quatre taxes locales directes dans les mêmes proportions que celles constatées dans les communes-membres. Elle s'oppose donc à la fiscalité professionnelle unique et les élus conservent en la matière un lien direct avec les chefs d'entreprise. Une solution intermédiaire peut avoir été adoptée par des élus voulant combiner la fiscalité additionnelle avec une fiscalité professionnelle unique limitée au périmètre d'une zone communautaire. C'est la fiscalité professionnelle de zone (FPZ).

Dans ces deux derniers cas, la question va se poser de l'évolution du statut fiscal du groupement et, par conséquent, de ses communes.

2.2. Les fonds de concours

De nombreux EPCI octroient des fonds de concours d'investissement aux communes. Ces subventions servent d'apports financiers aux communes s'engageant dans la production d'équipements entrant dans la liste des opérations aidées par la communauté. Il convient en début de mandat de se renseigner sur les types d'équipements aidés, sur les critères d'octroi et de vérifier que la commune a bien bénéficié du maximum d'aides possible. Il peut être utile d'analyser les conditions d'octroi des aides afin d'être en mesure d'influer au conseil communautaire sur les règles d'obtention des fonds de concours.

2.3. L'attribution de compensation (AC)

L'attribution de compensation (AC) que verse la communauté à la commune constitue une recette souvent très importante du budget communal. Cette compensation est le reflet des produits fiscaux nets que percevait la commune avant la mise en place de la taxe professionnelle unique de l'époque, soustraction faite du montant afférant aux charges nettes qui ont été au cours du temps transférées et que la commune n'a plus à supporter. L'attribution de compensation est le plus souvent reçue par la commune, mais celle-ci peut aussi en verser au groupement, par exemple si les économies de charges transférées ont été supérieures à la fiscalité nette transférée au groupement au moment du passage en fiscalité propre unique. Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter ou de s'offusquer du fait qu'une commune pauvre verse de l'argent à la communauté alors qu'il s'agit juste d'un ajustement d'équilibre. Il est d'ailleurs étonnant que la loi permet dans ce cas aux élus communautaires de décider que soient exonérées du paiement d'une attribution de compensation des communes concernées : « Lorsque l'attribution de compensation est négative, l'établissement public de coopération intercommunale peut demander à la commune d'effectuer, à due concurrence, un versement à son profit » (2^e alinéa du 1^o du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts).

En effet, l'attribution de compensation est un flux de neutralisation budgétaire, à l'instant T, du passage en fiscalité profes-

sionnelle unique (FPU). Les ressources perdues diminuées des charges disparues sont tout simplement compensées ad vitam aeternam. En droit commun, le versement de l'attribution de compensation est une dépense obligatoire non indexée. Ce qui revient en quelque sorte à ce que la commune continue en réalité à supporter la charge de la compétence transférée, sans toutefois supporter son évolution (constat très important). À chaque nouveau transfert de charges, l'attribution de compensation a été corrigée. Les communes qui subissent de plein fouet l'érosion monétaire affaiblissant la valeur réelle de leurs ressources sont celles qui, certes, ne reçoivent pas de part de croissance fiscale reversée par la communauté (DSC), mais aussi qui ne bénéficient pas à l'inverse du phénomène en ayant transféré un maximum de charges dont elles n'ont plus à supporter les évolutions, notamment celle liée à l'inflation.

Les règles relatives à l'attribution de compensation, issues pour la plupart des grandes lois du 6 février 1992 (loi ATR) et du 12 juillet 1999 (loi Chevènement), sont codifiées à l'article 1609 nonies C du Code général des impôts. Des changements récents importants ont été apportés par la loi de finances pour 2011 (article 108), par l'article 29 de loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012 et par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012. Il faut toutefois faire attention car les nouveaux élus ont besoin de connaître le mode de calcul ayant présidé, au moment du passage en fiscalité professionnelle unique, à la détermination de leur attribution, dans le cadre de la législation existant à l'époque, avant la réforme de la taxe professionnelle entrée en vigueur en 2011.

Le mode de prise en compte des éléments fiscaux, dans le calcul de l'attribution de compensation est fastidieux mais entièrement précisé par la loi. Pour les éléments de charges, tout a dépendu, à l'époque du transfert, de la méthode d'évaluation utilisée. C'est à la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC) qu'est revenu le soin de produire un rapport détaillant la méthode et les résultats de l'évaluation. Celle-ci a dû être acceptée en termes identiques, après connaissance du rapport de la commission locale d'évaluation, par la majorité qualifiée des conseils municipaux (majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou de la moitié des communes représentant les deux tiers de la population).

La loi encadre comme suit, en droit commun, les travaux méthodologiques de la commission locale d'évaluation des transferts de charges : « Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission ». « Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en

tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année » (IV de l'article 1609 nonies C du CGI).

Les nouveaux élus doivent savoir que la révision du montant de leur attribution de compensation est légalement possible sous certaines conditions prévues par la loi.

Le droit commun permet au conseil communautaire de baisser l'attribution de compensation, notamment quand le produit fiscal n'est plus suffisant pour la financer, en raison d'un effondrement des bases d'imposition par exemple.

Des possibilités dérogatoires de fixation ou de révision à la baisse ou à la hausse de l'attribution de compensation sont aussi prévues par la loi (article 1609 nonies C du CGI). Ces facultés légales sont assorties de conditions de majorité particulières.

L'attribution de compensation peut évoluer chaque année sous réserve que les conditions de sa révision pluriannuelle aient été définies dans la délibération initiale ayant entraîné la fixation libre de l'attribution.

2.4. La dotation de solidarité communautaire (DSC)

L'existence d'une redistribution à la commune, par le biais de la dotation de solidarité communautaire, d'une fraction de la croissance fiscale constatée depuis l'adoption de la fiscalité professionnelle unique est quelque chose d'important. En outre, le montant et l'évolution récente de cette dotation de solidarité facultative intéressent les nouveaux élus. Ceux-ci ne manqueront pas de porter un regard sur les critères et les formules de répartition expliquant le montant de dotation reçue par leur commune, ou par les autres.

La dotation de solidarité communautaire des communautés de communes et d'agglomération est facultative et décidée à la majorité des deux tiers du conseil communautaire. Pour les communautés urbaines, la DSC est obligatoire mais cette obligation n'est guère contraignante car le conseil communautaire peut n'affecter en réalité qu'un seul euro à la dotation de solidarité communautaire.

Le montant global de la dotation de solidarité communautaire est fixé lors du vote du budget primitif donc à la majorité simple. La dotation de solidarité communautaire constitue une variable d'arbitrage budgétaire comme les autres. Elle représente la part de l'augmentation des ressources non affectée à la croissance des charges intercommunales initiales (groupements de communes préexistant au régime de la fiscalité propre unique), à la croissance des charges transférées et aux charges nouvelles apparues hors transferts.

La capacité de distribution de l'augmentation de la ressource fiscale est également fonction de la croissance du produit fiscal disponible de l'EPCI. Cette croissance est elle-même proportionnelle à celle des taux d'imposition ainsi qu'à celle des bases imposables des ressources ayant remplacé la taxe professionnelle.

Un affaiblissement de la croissance du produit fiscal joue donc naturellement, selon le principe de mutualisation, sur les capacités d'autofinancement aussi bien du groupement que des communes-membres. C'est donc l'ensemble du groupe territorial qui est touché par un amoindrissement du rendement des ressources fiscales intercommunales et pas seulement le groupement. D'un autre côté, les capacités distributives du groupement sont amplifiées par l'augmentation du taux de CET, consécutive à l'élévation éventuelle des taux ménages décidée par les conseils municipaux.

Les conseils des communautés d'agglomération et des communautés de communes fixent les critères de répartition à la majorité des deux tiers du conseil communautaire tout en tenant compte, « prioritairement », depuis la loi du 13 août 2004, de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant. Pour les communautés urbaines, les critères de répartition sont déterminés à la majorité simple du conseil communautaire et tiennent compte de façon prioritaire du revenu par habitant et du potentiel fiscal ou financier par habitant. Le conseil communautaire a toute liberté pour choisir d'autres critères. Il est intéressant d'apprécier la pertinence des critères ainsi que la véracité des formules d'indexation et de répartition de la dotation de solidarité communautaire. Il convient, d'une part, de voir si les critères ne souffrent pas d'obsolescence ou d'inadaptation au nouveau système fiscal issu de la réforme de la taxe professionnelle et, d'autre part, d'évaluer leur niveau de conformité avec la loi.

2.5. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Dans la mesure où le montant de la contribution au fonds ou l'attribution qu'on en reçoit est tributaire d'un choix du conseil communautaire, les élus de chaque commune concernée vont s'intéresser de très près à deux choses.

Premièrement, étant donné que la contribution et l'attribution sont calculées au niveau de l'ensemble intercommunal à qui revient la possibilité de partage entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres, il faut regarder si le Conseil laissé, par défaut, s'applique le mode de répartition prévue par la loi faute de délibération ou si, au contraire, il applique son propre mode. Dans ce cas, une délibération le précise. Selon les formules retenues, elle se prend à la majorité qualifiée ou à l'unanimité du conseil communautaire.

Secondement, comme le conseil communautaire peut décider du mode de répartition de l'enveloppe réservée aux communes-membres, chaque élu communal doit s'inquiéter de savoir si le Conseil a laissé par défaut s'appliquer le dispositif de répartition de droit commun ou si, au contraire, il a pris une délibération afin de personnaliser, à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, sa répartition multicritère. Un travail d'évaluation similaire à celui mené en matière de dotation de solidarité communautaire se révèle, là aussi nécessaire, notamment sur le plan de l'évaluation de la conformité aux règles légales.

2.6. Les pactes financiers et fiscaux

Il est possible que, par le passé, ait été défini, pour une durée déterminée, un pacte financier et fiscal liant l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes-membres. Ce pacte, soit explicite, soit implicite, mérite un examen attentif. Il se réduit le plus souvent à la clé de répartition multicritère de la dotation de solidarité communautaire (DSC). Mais il peut aussi avoir défini celles du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Implicitement, les règles d'octroi des fonds de concours s'intègrent aussi parfaitement dans le cadre général d'un pacte. Ce dernier peut aller jusqu'à fournir les orien-

tations méthodologiques de mutualisation et d'évaluation des charges transférées, notamment d'investissement, et a toute latitude pour formuler des règles de révision de l'attribution de compensation. Rarement et de moins en moins, certains pactes ont également établi la formule mathématique délimitant la ligne de partage de la croissance fiscale nette intercommunale entre le groupement et l'ensemble de ses communes, ce qui revient à fournir le taux d'évolution de la dotation de solidarité communautaire. Tout cela mérite attention, ne serait-ce que pour savoir si les conditions de mise en œuvre de ces pactes antérieurs sont compatibles avec le nouvel environnement juridico-financier des collectivités locales.

VI. Les relations avec les autres tiers

1. Les syndicats mixtes

Bien que la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 ait posé pour objectif la réduction du nombre de syndicats et notamment de syndicats mixtes, de nombreuses communes demeurent, à ce jour, membres de telles structures, qu'il s'agisse de syndicats mixtes fermés (CGCT, art. L.5711-1) ou ouverts (CGCT, art. L.5721-1). On recense en effet, au 1^{er} janvier 2014, plus de 3000 syndicats mixtes, ayant pour objet tout type de missions. Cela dit, les syndicats mixtes fermés et ouverts répondent à des régimes juridiques assez différents. En effet, si les syndicats mixtes fermés sont des EPCI, de sorte que l'adhésion à de telles structures emporte le dessaisissement des communes des compétences qu'ils détiennent au profit des syndicats, le schéma est moins clair s'agissant des syndicats mixtes ouverts, qui n'appartiennent pas à la catégorie des EPCI. En l'état du droit, les effets de l'adhésion à un syndicat mixte ouvert semblent dépendre de la volonté des personnes publiques en présence, qui peuvent décider que l'adhésion au syndicat emportera un véritable transfert de compétences ou ne confiera qu'une mission audit syndicat. Une attention particulière doit donc être portée à la rédaction des statuts des syndicats mixtes ouverts, en ce qu'ils doivent permettre de déterminer si l'adhésion a ou non pour effet d'emporter un transfert effectif de compétences.

2. Les SEML et les SPL

En application des articles L.1521-1 et L.1531-1 du CGCT, les communes peuvent être actionnaires de sociétés d'économie mixte locales (SEML) et, depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2010-559 du 28 mai 2010, de sociétés publiques locales (SPL). Si les sociétés publiques locales sont pour partie soumises aux règles applicables aux SEML par renvoi de l'article L.1531-1 du CGCT, les rapports entre les communes actionnaires et ces deux types de sociétés sont en réalité très différents. En effet, l'instauration des SPL a pour objet de permettre la création d'une société répondant aux critères communautaires dits du « in house » afin que ses actionnaires puissent, par exception, être exemptés du respect du principe de mise en concurrence dans leurs contrats avec cette société. Le législateur a d'ailleurs renforcé les critères du « in house » (un contrôle des actionnaires sur la structure analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services et la réalisation par la société de l'essentiel de son activité avec ses actionnaires : CJUE, 18 novembre 1999, Teckal SRL, aff. C-107/98), la loi prévoyant que le capital des SPL ne peut être détenu que par des collectivités ou groupements de collectivités et imposant que « ces sociétés exercent leurs activités

exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres ». En retour, les communes actionnaires de SPL peuvent donc contracter avec ces sociétés sans mise en concurrence pour leur confier des missions entrant dans leur objet social et nécessaires à la satisfaction de leurs besoins. Au contraire, les SEML – dès lors qu'elles ne remplissent pas les critères du « in house » puisque leur actionnariat est tout à la fois composé de personnes publiques et privées – ne peuvent conclure de contrats avec leurs communes actionnaires sans respect des règles de la commande publique. On ajoutera par ailleurs que, pour les SEML comme pour les SPL, les communes doivent désigner leurs représentants au sein des organes du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de la société (CGCT, art. L.1524-5). En outre, les communes peuvent mettre à disposition de ces sociétés ou détacher du personnel communal auprès de celles-ci. Encore la mise à disposition de biens communaux est-elle possible dans le respect de conditions légales et réglementaires.

3. Les associations

Rares sont les communes qui n'entretiennent aucune relation avec des associations loi 1901, qu'elles les subventionnent ou y adhèrent. Dans ces conditions, les équipes issues des élections de mars 2014 devront rapidement prendre connaissance des engagements, souscrits le cas échéant par leurs prédécesseurs, de la commune envers les associations (règlements de subventionnement, délibérations d'octroi, conventions d'objectifs...). Les conditions fixées devront être scrupuleusement suivies par les nouvelles équipes avant le versement de subventions. Il conviendra, dans le même sens, que les engagements de subventionnement soient, dès lors qu'ils sont créateurs de droit, respectés, sauf à ce qu'ils datent de moins de quatre mois, auquel cas ils pourront encore être retirés à la condition toutefois qu'ils s'avèrent illégaux. Il est par ailleurs constant que le versement de subventions par les communes ne peut intervenir que s'il répond tout à la fois à un intérêt public et à un intérêt communal. Et certaines activités ne peuvent être subventionnées (par exemple les activités politiques). Encore doit-on mentionner qu'une vigilance particulière s'impose en matière d'octroi de subventions pour, d'une part, échapper au risque de requalification des contrats d'objectifs en marchés publics ou en délégations de service public et, d'autre part, éviter de tomber dans le champ – large – du délit de prise illégale d'intérêts (C. pénal, art. 432-12). Spécialement, les membres du conseil municipal doivent s'abstenir de participer, de quelque manière que ce soit, en amont comme en aval, aux délibé-

rations relatives aux associations dans lesquelles ils ont, de près ou de loin, un intérêt quelconque (financier ou simplement moral). Outre la question du subventionnement, un bilan des biens mis à disposition des associations et des conditions de celle-ci apparaît tout à fait utile. Encore en va-t-il de même au sujet des personnels éventuellement mis à disposition. Il faut également conseiller aux municipalités d'être particulièrement attentives aux rapports qu'elles entretiennent

avec les associations. Une proximité trop grande pourrait faire courir un risque de requalification, par le juge administratif, en associations transparentes. Et les conséquences seraient alors diverses et graves: requalification en contrats publics, qui auraient dû être passés en application des règles de la commande publique, engagement de la responsabilité des personnes publiques au titre de la gestion de l'association, gestion de fait...

Table des abréviations et des sigles

Abréviations

a	autres
al	alinéa
art	article
assoc	association
c/	contre
cne	commune
concl	conclusions
Corep	commissaire de la République
éd	édition
épx	époux
fasc	fascicule
req	requête
sté	société

Références aux textes officiels

C. civ	Code civil
C. communes	Code des communes
C. élect	Code électoral
C. env	Code de l'environnement
C. urb	Code de l'urbanisme
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CGCT	Code général des collectivités territoriales
circ	circulaire
CJA	Code de justice administrative
C. santé publ	Code de la santé publique
CSS	Code de la sécurité sociale

Références à la jurisprudence

CAA	arrêt d'une cour administrative d'appel
Cass. civ	arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation
CE	arrêt du Conseil d'État
CE Ass	arrêt de l'assemblée du Conseil d'État
TA	jugement d'un tribunal administratif

Références aux revues, périodiques et ouvrages

AJDA	L'Actualité juridique - Droit administratif
BJCL	Bulletin juridique collectivités locales
Dr. adm	Revue de droit administratif
Dr. env	Revue de droit de l'environnement
JCP	Juris-Classeur périodique (la Semaine juridique)
JO	Journal officiel
JO Ass. nat	Journal officiel, débats de l'Assemblée nationale
JO Sénat	Journal officiel, débats du Sénat
Juris-Data	Banque de données juridiques (Lexis-Nexis)
LPA	Les Petites Affiches
Rec	Recueil Lebon des arrêts du Conseil d'État
RFDA	Revue française de droit administratif
RD publ	Revue de droit public

Code commenté et annoté 2014 des marchés publics

- Synthèse complète des enseignements 2013
- Dossiers spéciaux 2014 : nouveaux taux de TVA, décryptage des projets des nouvelles directives européennes
- Récapitulatif des seuils applicables
- Code des marchés publics 2014, annoté et commenté



L'outil indispensable pour mieux appréhender la réglementation des marchés publics

Je souhaite commander le hors-série « Code des marchés publics 2014 » daté du 27 janvier 2014

Quantité	Remise	Nbre d'expl.	Prix TTC unitaire remisé	Montant Total TTC
1 à 10			15,00 €	€
11 à 20	- 10 %		13,50 €	€
21 à 30	- 20 %		12,00 €	€
31 à 50	- 30 %		10,50 €	€
51 et plus	- 40 %		9,00 €	€
			Frais de port	offerts
Total commande				€

Règlement par : Je souhaite recevoir une facture acquittée.

chèque bancaire à l'ordre de la Gazette des Communes

Cachet et signature obligatoires ▼

mandat administratif carte bancaire

N°

Expire fin MOIS 20 ANNEE Cryptogramme* (obligatoire)

* Ce sont les 3 derniers chiffres inscrits au dos de votre carte sur la bande de signature.

Offre valable en France métropolitaine jusqu'au 31 décembre 2014, dans la limite des stocks disponibles. Tarifs étrangers, nous consulter. Informatique et Libertés - Conformément à la loi du 6.1.1978, vous pouvez accéder aux informations vous concernant, les rectifier et vous opposer à leur transmission éventuelle en écrivant au Service Abonnements, R.C.S. Paris B 403.080.823

A compléter et à renvoyer à : Groupe Moniteur • Service Diffusion • Case 32 • 17, rue d'Uzès • 75108 Paris cedex 02 PG001

Pour tout renseignement, contactez-nous au 01 40 13 50 65

M Mme Mlle

Nom

Prénom

Société

Service

Fonction

Adresse (Précisez B.P. ou cedex, s'il y a lieu.)

Ville

Code Postal

Tél. Fax

E-mail

Siret

Code NAF

la Gazette